

STAATLICHE PREISREGELUNGEN IN DER MARKTWIRTSCHAFT

- dargestellt am Beispiel der Energie- und
der Güterkraftverkehrswirtschaft -

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Dipl.-Kfm. CLAUS PUTZKE

aus

Neustadt bei Coburg

1903



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546228_0002

STAATLICHE PREISREGELUNGEN IN DER MARKTWIRTSCHAFT

- dargestellt am Beispiel der Energie- und
der Güterkraftverkehrswirtschaft -

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer. pol.)
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Dipl.-Kfm. CLAUS PUTZKE

aus

Neustadt bei Coburg



REFERENT: PROF. DR. WILHELM HENKE
KORREFERENT: PROF. DR. WALTER SCHICK
TAG DER MÜNDLICHEN PRÜFUNG: 10. MAI 1983

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
ZIELSETZUNG UND METHODOLOGISCHE GRUNDLAGEN	1
<u>Erster Teil:</u> GRUNDLEGENDE UNTERSUCHUNG DER PREIS- BILDUNG UND DES PREISRECHTS	3
A. Analytische Darstellung der Preisbildung	4
I. Preisbildung und Wirtschaftsordnung	4
1. Zentralverwaltungswirtschaft	5
2. Verkehrswirtschaft	6
II. Die Preise in der Wirtschaftstheorie	9
1. Ökonomischer Preis	11
2. Administrierter Preis	14
III. Staatsinterventionismus und Wirtschaftspoli- tik	16
1. Ökonomische Rechtfertigung staatlicher Interventionen	18
a) Marktmacht	18
b) Wettbewerbsmängel	21
c) Die neoliberale Konzeption	24
2. Wirtschafts- und Preispolitik in der Marktwirtschaft	28
IV. Zielsetzungen staatlicher Preispolitik	32
1. Allgemein-politische Intentionen	33
2. Speziell-ökonomische Ziele	35
B. Arten und Normen staatlicher Preisregelungen	39
I. Preisauszeichnung, Rabatt und Sonderverkaufs- regelung	39
II. Preiskontrollen nach dem Gesetz gegen Wett- bewerbsbeschränkungen	43
1. Anwendungsvoraussetzungen des § 22 GWB	44
2. Feststellung des Preismißbrauchs	47
3. Unterscheidung zwischen Preisinterventio- nen nach § 22 GWB und staatlich admini- strierten Preisen	53
III. Hauptformen staatlich administrierter Preise	54
1. Festpreis	54
2. Preisstop	55
3. Höchstpreis	56

4. Mindestpreis	57
5. Spannenpreis	58
6. Preisbildungsregelungen	59
a) Kostenpreisprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen	60
b) Der normierte Gewinn	64
7. Realisierung staatlich administrierter Preise	67
a) Preisüberwachung	67
b) Mittelbare Preisinterventionen	69
IV. Kritische Betrachtung administrativer Preis- eingriffe im Rahmen einer Analyse der ökonomischen Konsequenzen	73
C. Verfassungsrechtliche Überlegungen zum juristischen Preis	82
I. Die Neutralitätsthese des Bundesverfassungsgerichts	82
II. Preisfreiheit und Grundrechte	84
1. Handlungsfreiheit	84
2. Berufsfreiheit	85
3. Eigentumsgarantie	86
III. Zulässigkeit staatlicher Preisvorschriften	88
1. Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG	88
2. Regelung der Berufsausübung	89
3. Sozialbindung des Eigentums	91
IV. Preisvorschriften als Rechtsverordnung	92
<u>Zweiter Teil: DIE PREISBILDUNG IN DER ENERGIE- WIRTSCHAFT</u>	95
A. Wettbewerbsrechtliche Sonderstellung der Energiewirtschaft und energiepreisrechtliche Überlegungen	95
I. Die Sonderstellung der Energieversorgungsunternehmen	95
II. Sonderregelung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	103
III. Allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht	106
IV. Preisregelung nach dem Energiewirtschaftsgesetz	108
B. Die Preisbildung in der Elektrizitätswirtschaft	111

I. Einflußgrößen elektrizitätswirtschaftlicher Preisbildung	112
1. Kostendeterminiertheit des Strompreises	112
2. Tarifgerechtigkeit	116
3. Abnehmerorientierung	117
4. Wettbewerbsfähigkeit	118
5. Problematik der Strompreisbildung	119
II. Die Gestaltung des Strompreises bei Tarifabnehmern	122
1. Klassifikation der Tarifabnehmer	122
2. Verschiedene Tariformen	123
a) Pauschaltarif	123
b) Einheitstarif	124
c) Zonentarif	124
d) Staffeltarif	125
3. Preisbildung nach dem Grundpreistarif	125
a) Grundpreis	126
b) Arbeitspreis	128
4. Besonderheiten und Probleme des Tarifs	133
III. Preisdifferenzierungen in der Elektrizitätswirtschaft	137
1. Differenzierungsarten der Elektrizitätsversorgungsunternehmen	138
a) Zeitliche Preisdifferenzierung	138
b) Preisdifferenzierung nach der abgenommenen Menge	139
c) Preisdifferenzierung nach dem Verwendungszweck	140
2. Regionale Preisunterschiede	140
<u>Dritter Teil: DIE PREISBILDUNG IM BEREICH DES GÜTERKRAFTVERKEHRS</u>	143
A. Abgrenzung des Untersuchungsbereiches	143
B. Thesen zur Begründung staatlicher Eingriffe in den Preisbildungsprozeß und ökonomische Kritik	144
I. Besonderheiten des gewerblichen Güterkraftverkehrs	144
1. Spezifische Probleme bei der Erbringung von Verkehrsleistungen	145
2. Eigenarten des Güterverkehrsmarktes	151

II. Ruinöser Wettbewerb	153
C. Die Preisbildung im gewerblichen Güterkraft- verkehr auf der Straße	157
I. Möglichkeiten der Tarifgestaltung	158
1. Richtsatztarif	158
2. Grenztarif	159
3. Margentarif	160
4. Festsatztarif	162
II. Das Tarifsysteem des gewerblichen Güterkraft- verkehrs	163
1. Das Tarifbildungsverfahren	164
a) Tarifkommission	164
b) Verhandlungsprozeß zur Tarifiermittlung	166
c) Durchsetzung und Rechtsgültigkeit des Tarifs	173
2. Die bestehende Tarifsituation	176
a) Der Tarif des Güterfernverkehrs	176
b) Der Tarif des Güternahverkehrs	178
c) Zum Kriterium der "Marktgerechtigkeit"	180
3. Funktionsfähigkeit der Tarife	184
<u>Vierter Teil:</u> KRITISCHE WÜRDIGUNG STAATLICHER PREIS- REGELUNGEN IN DER MARKTWIRTSCHAFT	188
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	V
LITERATURVERZEICHNIS	VII

ZIELSETZUNG UND METHODOLOGISCHE GRUNDLAGEN

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Darstellung eines Preisbildungsprozesses, wie er sich unter dem Gesichtspunkt des Dualismus von Staat und Wirtschaft vollzieht. Damit ist also weder der rein nach ökonomischen Prinzipien sich bildende Preis noch der juristische, durch hoheitliche Festsetzung zustande gekommene Preis der alleinige Gegenstand der Untersuchung. Vielmehr wird sich die Arbeit mit einem Gebiet beschäftigen, auf dem die Verflechtung ökonomischer und juristischer Argumentationen die Regel ist. Dies führt zu der Konsequenz, daß bei aller Notwendigkeit einer juristischen Interpretation einzelner Sachverhalte vor allem auch die ökonomische Beurteilung eine zentrale Rolle spielen muß. An der Nahtstelle zwischen Recht und Ökonomie, wo sich diese Arbeit bewegt, muß die juristische Regelung immer wieder dahin gehend geprüft werden, ob sie auch ökonomisch sinnvoll ist und den Gegebenheiten des Marktes Rechnung tragen kann. Daß die Beantwortung dieser Frage nicht zuletzt sehr stark von den jeweiligen politischen Konstellationen abhängig ist, ergibt sich aus der Relevanz des Preisniveaus¹ für das volkswirtschaftliche Wachstum und die Stabilität einer Wirtschaft. Dennoch kann für politische Argumentationen in der vorliegenden Arbeit kein Platz sein, da die Politik immer zugleich eine Wertung beinhaltet. Eine Wertung vornehmen heißt aber, an wissenschaftlicher Präzision zu verlieren.

In die Untersuchung können nicht alle irgendwie staatlich beeinflussten Preise einbezogen werden. Es wird daher eine

¹ An dieser Stelle soll nur auf das, für die Prosperität einer Volkswirtschaft bedeutende, Energiepreisniveau hingewiesen werden.

Eingrenzung insoweit vorgenommen, daß solche Preise, die sich durch geldpolitische Beeinflussung des Staates ergeben oder durch Steuern, Schutzzölle etc. maßgeblich determiniert werden, unberücksichtigt bleiben. Nur dort, wo der Staat im gewerblichen Bereich die Preise privatwirtschaftlich erzeugter Güter und Dienste regelt, setzt diese Arbeit an.

Dabei wird eine Vorgehensweise gewählt, die ausgehend von einer generellen Ebene, auf der eine Untersuchung der wesentlichen Grundlagen der Preisbildung und des Preisrechts vorgenommen wird, zu den speziellen Bereichen der Elektrizitäts- und der Güterkraftverkehrswirtschaft führt, wo dann die Preisbildung im einzelnen untersucht wird. Ein derartiger Aufbau der Arbeit erweist sich als erforderlich, um bei der Analyse der elektrizitäts- und güterverkehrswirtschaftlichen Preisbildung auf eine Darstellung der für diese beiden Bereiche gleichermaßen gültigen Sachverhalte verzichten zu können. Darüber hinaus lassen sich bei einer ersten generellen Untersuchung der preislichen Grundlagen Überlegungen anstellen, die grundsätzlicher Natur sind und in speziellen Betrachtungen keinen Platz finden würden.

Erster Teil: GRUNDLEGENDE UNTERSUCHUNG DER PREISBILDUNG UND DES PREISRECHTS

Die Beschäftigung mit den Problemen der Preisbildung und des Preisrechts¹ setzt die hinreichende begriffliche Klärung des Untersuchungsobjekts voraus. Im allgemeinen lassen sich bei Preisen ökonomische, juristische und politische Grundelemente unterscheiden². In der vorliegenden Arbeit wird nun aber nur die Unterscheidung zwischen dem, auf Angebot und Nachfrage rekurrierenden, ökonomischen Preis und dem, auf Gesetzes- oder Verordnungsbasis festgelegten, juristischen Preis vorgenommen³. So erlaubt die nahe Verwandtschaft zwischen dem politischen⁴ Preis, der letztlich nicht ohne Beachtung rechtsstaatlicher Normen festgelegt werden kann, und dem juristischen Preis, der wiederum von Politikern beschlossene Gesetze und Rechtsverordnungen zugrunde legen muß, diese beiden Begriffe als wesensgleich zu betrachten.

Der erste Teil der Arbeit soll sich nun mit der Herausarbeitung der Fragen beschäftigen, die sich durch das Aufeinandertreffen von ökonomischen und juristischen Aspekten bei der Preisbildung ergeben.

1 Preisrecht ist "die jeweils sachgemäß erscheinende, in der Form des Gesetzes vollzogene Preispolitik". (Geipel, E.E.: Das juristische Wesen des Preisrechts für öffentliche Aufträge, Diss. Hamburg 1958, S. 132)

2 Vgl. Henke, W.: Preisvorschriften in der Marktwirtschaft, in: WiSt 1974, S. 345

3 Auf eine weitergehende Definition von ökonomischem und juristischem Preis soll hier verzichtet werden. Auf die Schwierigkeiten, die mit präzisen Definitionen verbunden sind, weist Popper hin. Vgl. Popper, K.R.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2: Falsche Propheten, 6. Aufl., München 1980, S. 15 ff.

4 Vgl. hierzu genauer Schmidtchen, D.: Politische Ökonomie staatlicher Preisinterventionen, Berlin 1973 und derselbe: Der "politische" Preis, in: WiSt 1974, S. 17-21

A. Analytische Darstellung der Preisbildung

In diesem Kapitel sollen zunächst die beiden prinzipiellen Möglichkeiten der Preisbildung und deren theoretischer Hintergrund aufgezeigt werden. Dabei wird vom ökonomischen, freien Preisbildungsprozeß und seinen Grundlagen auszugehen sein. Die Notwendigkeit einer administrierten Preisbildung kann dann anhand volkswirtschaftlicher "Fehlentwicklungen", wie sie in der Realität immer wieder zu beobachten sind, deutlich gemacht werden.

I. Preisbildung und Wirtschaftsordnung

Eine fundierte Untersuchung der Preisbildung kann nicht losgelöst von der gesamtwirtschaftlichen Ordnung¹ erfolgen. Der Preis als "gesellschaftswirtschaftliche Kategorie"² läßt sich in seiner Entstehung nur dann begreifen, wenn er im Rahmen einer spezifischen Wirtschaftsordnung, als Ausprägung einer bestimmten Lösung des Ordnungsproblems, gesehen wird. Die Entscheidung über eine Wirtschaftsordnung ist dabei nicht eine ökonomische, sondern wird auf politischer Ebene getroffen.^{3,4}

Befreit man sich von dem ideologischen Ballast, der in den Begriffen wie "Marktwirtschaft" oder "Planwirtschaft"^{5,6}

- 1 Erst wenn die Ordnungsproblematik befriedigend gelöst ist, kann sich der Prozeß der Preisbildung (durch ökonomische oder staatliche "Kräfte") einstellen. "Ordnung und Ansporn - das sind die beiden Hauptprobleme, die eine Wirtschaftsverfassung zu lösen hat, hier und heute und zu allen Zeiten und sie müssen geräuschlos, spontan und kontinuierlich gelöst werden." (Röpke, W.: Die Ordnung der Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1948, S. 10)
- 2 Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, Meisenheim am Glan 1957, S. 14
- 3 Vgl. Krüger, H.: Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsordnung, Hamburg 1966, S. 8
- 4 Molitor stellt die Forderung, daß die Ordnung des öffentlichen Lebens in erster Linie der Selbstbestimmung des Menschen zu dienen hat. (Vgl. Molitor, B.: Marktwirtschaft - nur eine Organisationstechnik, in: WiWo 1971, Heft 5, S. 36)
- 5 "Planwirtschaft" ist ein unglücklicher Ausdruck. Das Pendant hierzu, die Marktwirtschaft, kann wohl nicht als planlos angesehen werden. Die Koordinierung der Pläne der Einzelwirtschaften erfolgt hier eben "unsichtbar" durch die Preise als Knappheitsmesser. (Vgl. Hensel, K.P.: Studie über Planwirtschaft, in: Beckerath, E.v./Meyer, F.W./Müller-Armack, A. (Hrsg.): Wirtschaftsfragen der freien Welt. Festschrift zum 60. Geburtstag von Ludwig Erhard, Frankfurt a.M. 1957, S. 174 f.)
- 6 Zur Interpretation von Markt- und Planwirtschaft aus soziologischer Sicht vgl. Dahrendorf, R.: Markt und Plan. Zwei Typen der Rationalität, Tübingen 1966

zum Ausdruck kommt, so verbleiben zwei Organisationsprinzipien: Bürokratie und Markt. Beide Formen erfüllen eine Koordinationsaufgabe, wobei in der Realität weder reine Bürokratien noch vollkommene ¹ Märkte existieren ², da die politische Entscheidung für ein Wirtschaftssystem eine Einigung zwischen entgegengesetzten Interessen und Kräften der Gesellschaft bedingt ³. Folglich stellt auch jede Wirtschaftsordnung nur einen Kompromiß zwischen diesen vielfältigen Intentionen und Bestrebungen dar.

Die folgende Einteilung der Organisationsformen lehnt sich an die Terminologie Euckens ⁴ an und unterscheidet in Zentralverwaltungs- und Verkehrswirtschaft.

1. Zentralverwaltungswirtschaft

Max Weber ⁵ definiert die Bürokratie durch den Befehl. Dabei werden Koordinierungsprobleme durch Hierarchien gelöst. Es muß daher ein System von höheren und niedrigeren Entscheidungsebenen existieren, also Herrschaft ⁶ ausgeübt werden. Die Befehlsorganisation ist die Voraussetzung für einen vom Staat aufgestellten Gesamtplan, nach dem sich der ganze wirtschaftliche Prozeß vollzieht ⁷. Dieser enthält

1 In der Wirtschaftstheorie wird der vollkommene Markt durch folgende Kriterien beschrieben: 1. Homogenität der Güter; 2. keine persönlichen Präferenzen der Käufer gegenüber den Verkäufern und umgekehrt; 3. keine räumlichen Präferenzen zwischen einzelnen Anbietern und Nachfragern; 4. keine zeitliche Differenz zwischen angebotenen bzw. nachgefragten Gütereinheiten; 5. vollständige Markttransparenz. (Vgl. dazu Röck, W.: Preisbildung durch Markt-Macht-Staat, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978, S. 15)

2 Vgl. Engels, W.: Mehr Markt, Stuttgart-Degerloch 1976, S. 18

3 Vgl. Henke, W.: Die Preiskontrolle im Wettbewerbsrecht, in: WiSt 1977, S. 435

4 Vgl. Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. unveränderte Aufl., Tübingen 1952, S. 22

5 Vgl. Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, vierte neu herausgegebene Aufl., besorgt von J. Winckelmann, Tübingen 1956, S. 124 ff.

6 Max Weber definiert Herrschaft als "die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden". (Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 28.) Dabei ist der reinste Typ der Herrschaft der bürokratische Verwaltungsstab (ebenda, S. 126).

7 Vgl. Bosch, W.: Marktwirtschaft - Befehlswirtschaft, zweite, unveränderte Aufl., Heidelberg 1961, S. 19

die Angaben über Verbrauch, Art und Umfang der Produktion und Produktionsmitteleinsatz, die gegenüber allen produzierenden und konsumierenden Einzelwirtschaften verbindlich sind ¹.

In der Zentralverwaltungswirtschaft werden durch den Zentralplan die Betriebe und Haushalte der Regierung subordiniert ². Das System der Planrationalität rekurriert damit auf von außen gesetzte, heteronome Daten ³. Im "kollektiven Zwangssystem" ⁴ muß daher der Staat auch eine Entscheidung über die Preise fällen. Denn wo ein Kollektiv alle Güter und Dienste produziert, diese bürokratisch zuteilt und die Hilfsquellen zur Produktion Gemeineigentum sind, muß die Regierung die Preisbildung in ihre Einflußsphäre einbeziehen.

2. Verkehrswirtschaft

Am Markt treten an die Stelle der Hierarchie die Handelspartner. Der reine Markt kennt weder Befehl noch Herrschaft ⁵. Das heißt, den an der Wirtschaft Beteiligten bleibt es selbst überlassen, im Streit und Widerstreit ihrer wirtschaftlichen Interessen die gesamtwirtschaftliche Ordnung herbeizuführen ⁶. Die Wirtschaftspläne der konkur-

1 Vgl. Pilz, F.: Das System der sozialen Marktwirtschaft, München 1974, S. 19 f.

2 Vgl. Böhm, F.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1980, S. 19

3 Vgl. Möschel, W.: Rechtsordnung zwischen Plan und Markt, Tübingen 1975, S. 6

4 Recktenwald, H.C.: Markt und Staat, Göttingen 1980, S. 25

5 Vgl. Engels, W.: Mehr Markt, a.a.O., S. 19

6 Vgl. Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, a.a.O., S. 14

rierenden Wirtschaftser werden durch den Markt koordiniert^{1,2}. Somit läßt sich der Willensbildungsprozeß in der Verkehrswirtschaft dadurch kennzeichnen, daß (1) der Bedarfsträger die Entscheidungen über Bedarfsdringlichkeit und Bedarfsdeckung trägt, (2) die Eigentümer der Produktionsfaktoren die Entscheidung über die Art deren Verwendung treffen und (3) die Unternehmer über die Art und den Umfang der Produktion, die Kombination der Produktionsmittel und über die anzuwendende Technologie entscheiden. Entscheidungsträger sind also die Einzelwirtschaften³. Die autonomen Teilpläne der Betriebe und Haushalte werden durch das Preissystem aufeinander abgestimmt⁴. Als tragende Prinzipien der Verkehrswirtschaft gelten der Wettbewerb⁵ und der freie Preisbildungsprozeß^{6,7}.

In der Wirklichkeit der modernen Gesellschaftswirtschaft indessen überschneiden sich marktwirtschaftliche und verwaltungswirtschaftliche Elemente. Denn die Freiheit des Wettbewerbs kann nicht bedeuten, daß eine Marktwirtschaft

1 Vgl. Arndt, H.: Markt und Macht, Tübingen 1973, S. 29

2 Die Ausrichtung des gesamten Wirtschaftsprozesses auf einen Optimalzustand kann aber nur bei vollkommener Konkurrenz gelingen. (Vgl. Kade, G.: Die Grundannahmen der Preistheorie, Berlin und Frankfurt a.M. 1962, S. 67)

3 Vgl. Lampert, H.: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München 1970, S. 17

4 Vgl. Böhm, F.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 19

5 Auch Popper weist darauf hin, daß sich die freiheitliche und demokratische Gesellschaft daran erkennen läßt, ob und inwieweit zwischen ihren Mitgliedern Wettbewerb besteht. (Vgl. Popper, K.R.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 1: Der Zauber Platons, 6. Aufl., München 1980, S. 234)

6 Vgl. Erhard, L.: Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf und Wien 1962, S. 24; Kuntze, O.E.: Preiskontrollen, Lohnkontrollen und Lohn-Preis-Indexbindung in den europäischen Ländern, Berlin-München 1973, S. 10; Sölter, A.: Zur Weiterentwicklung der Wettbewerbsordnung, in: Gemper, B. (Hrsg.): Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, Köln 1973, S. 208

7 Eucken führt noch als weitere Prinzipien an: ein stabiles Geldsystem, offene Märkte, Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung als Grundlage des Wettbewerbspreises. (Vgl. Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. unveränderte Aufl., Tübingen 1952, S. 254 ff.)

auf staatliche Ordnung verzichten könnte. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, die Voraussetzungen für den freien Wettbewerb ¹ zu schaffen. Ob nun marktwirtschaftliche oder verwaltungswirtschaftliche Ordnungselemente vorliegen, kann an den geltenden Preisbildungsprinzipien erkannt werden. Nämlich inwieweit sich der für die Marktwirtschaft so eigentümliche Preisbildungsprozeß frei auswirken kann oder ob er durch obrigkeitliche Vorschriften ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt ist ². Dabei kann davon ausgegangen werden, daß es in marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen keine allgemeine öffentliche Preispolitik gibt, sondern es existiert nur eine Preispolitik für einzelne Märkte. In zentralverwaltungswirtschaftlichen Wirtschaftsverfassungen kann es dagegen nur eine generelle behördliche Preispolitik geben ³.

An dieser Stelle seien noch einige kurze Bemerkungen zu dem Begriff der "sozialen Marktwirtschaft" ⁴ erlaubt. Mit dieser auf Müller-Armack rekurrierenden Bezeichnung wird eine wirtschaftspolitische Form gekennzeichnet, welche die Marktwirtschaft als das tragende Gerüst der Wirtschafts-

1 Eine Wettbewerbssituation liegt nach Muthesius dann vor, wenn jeder, der im Tauschverkehr einen Partner sucht, die Wahl zwischen mehreren hat und sich nicht nur einem Partner gegenüber sieht. (Vgl. Muthesius, V.: Die Wirtschaft des Wettbewerbs, Wiesbaden 1948, S. 13.) Darüber hinaus sollte noch die Freiheit zu Innovation und Imitation genannt werden. (Vgl. Völkel, H.: Die Regelung des Wettbewerbs in der Marktwirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1971, S. 35.) Vgl. auch die Ausführungen von Hoppmann, der auf die verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten des Wettbewerbs hinweist, Hoppmann, E.: Preis-meldestellen und Wettbewerb, in: WuW 1966, S. 101-107

2 Vgl. Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, a.a.O., S. 14-16

3 Vgl. Liefmann-Keil, E.: Einführung in die politische Ökonomie, Freiburg i.Br. 1964, S. 225

4 Synonym werden auch Begriffe wie Wettbewerbswirtschaft, Privatwirtschaft, freie Wirtschaft und Kapitalismus gebraucht. (Vgl. dazu Hensel, K.P.: Marktwirtschaft - Wirtschaftsordnungen bürgerlicher Planung, Hannover 1965, S. 9.) Zum Kapitalismus vgl. ferner Heimann, E.: Wirtschaftssysteme und Gesellschaftssysteme, Tübingen 1954, S. 18-26 und Halm, G.N.: Wirtschaftssysteme. Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960, S. 35-51

ordnung aufweist, nun aber die liberale Marktwirtschaft nicht sich selbst überläßt, sondern diese "sozial" ¹ steuert ². Die soziale Marktwirtschaft stellt sich als eine gemischte Wirtschaftsordnung dar, die kein statisches Gebilde, sondern einem permanenten Prozeß der Veränderung unterworfen ist ³. Die in ihr zusammenfließenden unterschiedlichen Ordnungselemente können sich somit je nach politisch-gesellschaftlichem Zeitgeist schwerpunktmäßig verschieben ⁴.

II. Die Preise in der Wirtschaftstheorie

"Die erste Frage, die in der Wirtschaftswissenschaft interessiert, ist die Frage nach dem Preis der Güter" ⁵, denn durch die Höhe und Struktur der Preise wird die Realverteilung

-
- 1 Dabei wird es immer wieder Diskussionen um die Frage geben müssen, was nun eigentlich sozial sei? Einen objektiven Maßstab für soziale Gerechtigkeit gibt es nicht. So ist für den einzelnen vor allem das gerecht, was für ihn nützlich ist. (Vgl. auch Preiser, E.: Die soziale Problematik der Marktwirtschaft, München 1951) Böhm nennt ein Wirtschaftssystem dann sozial, "wenn es den breiten Massen der Bevölkerung einschließlich der arbeitsunfähigen Kinder, Greise, Kranken und Invaliden ein menschenwürdiges Dasein und allen arbeitsfähigen Mitgliedern der Gesellschaft angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten unter menschenwürdigen Bedingungen zu gewähren in der Lage" ist. (Böhm, F.: Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft, München 1951, S. 5.) Die scheinbar inhaltslosen Begriffe wie "angemessen" und "menschenwürdig" gewinnen dann an Klarheit, wenn man sie vor dem Hintergrund der herrschenden gesellschaftspolitischen Wirklichkeit sieht. So ist auch Badura der Ansicht, daß der Begriff "sozial" durch den Zusammenhang, in dem er verwendet wird, einen faßbaren Sinn erhält. (Vgl. Badura, P.: Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DÖV 1968, S. 446)
 - 2 Vgl. Müller-Armack, A.: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1948, S. 88 und Christ, H./Walther, G.: Die Preisbildung in der sozialen Marktwirtschaft, Köln-Merheim 1969, S. 33
 - 3 Vgl. Hensel, K.P.: Marktwirtschaft - Wirtschaftsordnungen bürgerlicher Planung, Hannover 1965, S. 10
 - 4 Vgl. Weddigen, W.: Grundzüge der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Wiesbaden 1966, S. 40-43
 - 5 Peter, H.: Einführung in die politische Ökonomie, Stuttgart und Köln 1950, S. 74

lung des volkswirtschaftlichen Produktionsergebnisses bestimmt und damit die materielle Situation der Wirtschaftssubjekte beeinflußt¹. Das Ziel, das mit der Ermittlung des Preises verfolgt wird, ist einleuchtend. Man sucht nach einem richtigen Maß in der Wirtschaft, wie man auch in den naturwissenschaftlichen Disziplinen nach dem richtigen Maß sucht.^{2,3} Die Funktion des Preises als "Maßeinheit" kann indessen nur bei knappen Gütern erfüllt werden, denn der Preis eines freien Gutes ist Null⁴.

In sehr allgemeiner Form kann man nun den Preis näher charakterisieren als die Menge der Geld- oder Gütereinheiten, die für eine Mengeneinheit eines bestimmten Gutes gezahlt oder eingetauscht wird, abhängig davon, ob es sich um eine

1 Vgl. Baum, C.: Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklung einer gesamtwirtschaftlichen Preistheorie, Berlin 1974, S. 9

2 Vgl. Peter, H.: Einführung in die politische Ökonomie, a.a.O., S. 74

3 An dieser Stelle seien noch einige kurze Bemerkungen zu der seit Aristoteles immer wieder erhobenen Forderung nach dem "gerechten Preis" (justum pretium) erlaubt. So ist für Albertus Magnus und Thomas von Aquin die Voraussetzung für den gerechten Preis, daß die Austauschgrößen äquivalent sind. Der Preis soll sich an den Kosten für Arbeit und sachliche Produktionsmittel orientieren, dabei sind aber ein Aufgeld für spezifische Seltenheiten und eine Risikoprämie zugelassen. (Vgl. Brandt, K.: Preistheorie, Ludwigshafen 1960, S. 15.) Nun ist aber der Begriff des gerechten Preises nicht verbunden mit einer bloßen Feststellung des Seins im wirtschaftlichen Leben, also der Beobachtung der Realität, sondern ist vielmehr in der Erforschung des metaphysisch verankerten Seinsollens und der Aufstellung ethisch-sittlicher Normen anzusiedeln. (Vgl. Buchholz, F.: Was ist ein gerechter Preis? Diss. Berlin 1937, S. 9.) Adolf Weber ist daher der Meinung, daß die Forderung nach dem gerechten Preis gar nicht in das Gebiet der Volkswirtschaftslehre hineingehört. (Vgl. Weber, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 4. Aufl., München und Leipzig 1932, S. 98.) Auch Sombart will den relativen, wertenden Begriff des gerechten Preises nicht im Bereich der Wissenschaft, sondern in dem der Metaphysik ansiedeln. (Vgl. Sombart, W.: Die drei Nationalökonomien, München und Leipzig 1930, S. 22 ff.) Die Frage des gerechten Preises ist eng verknüpft mit der Schwierigkeit, den Begriff der Gerechtigkeit an sich näher zu umschreiben. Auf einen derartigen Versuch soll hier verzichtet werden.

Intensiver mit den Fragen des gerechten Preises haben sich folgende Autoren beschäftigt: Galambos, P.: Der gerechte Preis, Leipzig und Wien 1937; Nell-Breuning, O.v.: Preis, Preisgerechtigkeit, in: Staatslexikon, fünfte von Grund aus neubearbeitete Aufl., Bd. IV, Freiburg i.Br. 1931, Sp. 364-368; Schachtschabel, H.G.: Der gerechte Preis, Berlin 1939; Tagwerker, H.: Beiträge zur Methode und Erkenntnis in der theoretischen Nationalökonomie, Wien 1957 (insb. S. 64).

Eine Definition des gerechten Preises nennt schließlich Schmidt, F.: Grundsätze der Preispolitik, in: ZfB 1933, S. 513

4 Vgl. Richter, R.: Preistheorie, Wiesbaden 1963, S. 12

Markt- oder Tauschwirtschaft handelt ^{1,2}. Die Preistheorie ³ nennt zwei notwendige Bedingungen für das Zustandekommen eines Preises. Erstens muß ein verkehrswirtschaftlicher Gütertausch vorliegen. Zweitens ist ein generelles Tauschgut erforderlich, über dessen Einheit sich die zu tauschenden Leistungen quantifizieren lassen ⁴. In der modernen Verkehrswirtschaft nimmt dabei das Geld die Funktion des Tauschgutes ein ⁵.

Im folgenden werden die sich nach ökonomischen Gesichtspunkten bildenden, freien Preise untersucht und im Gegensatz dazu die Grundelemente der staatlich administrierten Preise dargestellt ⁶.

1. Ökonomischer Preis

Ein Preis soll nur dann als ein ökonomischer bezeichnet werden, wenn er das Resultat eines freien Austausches zwischen Anbieter und Nachfrager am Markt ⁷ ist ⁸ und auf

1 Vgl. Richter, R.: Preistheorie, a.a.O., S. 11

2 Vgl. auch die Preisdefinitionen bei Brinkmann, C.: Wirtschaftstheorie, Göttingen 1948, S. 37; Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, a.a.O., S. 7 ff. und Bouffier, W.: Preis, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4372.

Juristisch ist ein Preis die in Geld bestehende Gegenleistung bei bestimmten Austauschverträgen, wie Kauf-, Miet-, Pacht- oder Werkverträgen. (Vgl. Helm, J.G.: Preisrecht, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 4408)

3 Beschäftigt sich die Preistheorie mit der ganzen Palette gesamtwirtschaftlich möglicher Preise, so begrenzen institutionelle Normen den preispolitischen Spielraum der Anbieter und Nachfrager (z.B. § 138 Abs. 2 BGB, § 4 WiStG, § 302a StGB). (Vgl. Baum, C.: Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklung ..., a.a.O., S. 50)

4 Vgl. Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, a.a.O., S. 8 f.

5 Preise, die nicht in Geld ausgedrückt werden, die güterlichen Preise, sind hier unbeachtlich, da sie einen Rückfall in primitive Wirtschaftsverhältnisse bedeuten würden und dann auftreten, wenn das Geld nicht mehr als allgemeines Tauschgut fungiert.

6 Huber unterscheidet freie Preise und gebundene Preise, die der freien marktwirtschaftlichen Regulierung entzogen sind. Hierbei differenziert er zwischen Monopolpreisen, Kartellpreisen, Preisbindungen der zweiten Hand und staatlich gebundenen Preisen. (Vgl. Huber, E.R.: Wirtschaftsverwaltungsrecht, zweite, neubearbeitete und erweiterte Aufl., Bd. 2, Tübingen 1954, S. 301)

7 Der Markt ist der ökonomische Ort des Austausches von Gütern und Dienstleistungen. (Vgl. Krelle, W.: Preistheorie, Tübingen-Zürich 1961, S. 23)

8 Für die Einzelwirtschaft sind die Kosten das wesentliche Bestimmungselement des Angebotspreises. (Vgl. zur Preispolitik der Einzelwirtschaftsetzung siehe S. 12)

Dauer das Gleichgewicht von Produktion und Bedarf sichert ¹. Es besteht daher die Notwendigkeit, daß für ein und dasselbe Gut eine Preisforderung und ein Preisgebot gestellt werden. Preisforderungen und Preisgebote sind also die Bestimmungsfaktoren des Preisbildungsprozesses ². Dieser Zusammenhang soll zunächst unabhängig von verschiedenen Marktformen gelten, also allgemeingültig sein. So muß deshalb auch im Bereich des Monopols ³ der Preis als das Ergebnis einer Übereinkunft angesehen werden. Die Tatsache, daß der Monopolist aufgrund seiner wirtschaftlichen Macht auf der von ihm gestellten Preisforderung beharren kann und der Nachfrager mangels Alternativen diese Forderung akzeptieren muß, ändert nichts daran, daß sich ein ökonomischer Preis erst dann bildet, wenn beide Partner sich geeinigt haben ⁴. Nun sind Preisforderung und Preisgebot aber keine originären Preisdeterminanten, sondern lassen sich auf die wirtschaftlichen Pläne der am Wirtschaftsprozess Beteiligten zurückführen. Da diese wiederum von den menschlichen Bedürfnissen ⁵ abhängen, können Angebot und Nachfrage mit den

schaft auch Bredt, O.: Die volks- und betriebswirtschaftliche Bedeutung der vertikalen Preisbindung, Düsseldorf 1965, S. 24-27 und kritisch: Adam, D.: Preissetzung in Theorie und Praxis, in: WiWo 1972, Heft 10, S. 37-41.) Für die Preisbildung am Markt treten sie weitgehend zurück. Muthesius drückt dies so aus: "Nicht die Kosten einer Erzeugung sind es, die den Marktpreis bestimmen, sondern die Anerkennung des Nachfragers, die er den Kosten des Anbieters zu zollen bereit ist. Ist der Nachfrager, auf Grund welcher Überlegungen es auch immer sein mag, nicht bereit, den Preis zu zahlen, den der Anbieter nach seinen Kosten fordert, so sind die Kosten, so wie sie sind, kein Argument, das den Nachfrager überzeugen kann. Überzeugen kann ihn nur der Markt, d.h. die Tatsache, daß kein anderer Anbieter vorhanden ist, der das Gut billiger offeriert." (Muthesius, V.: Die Wirtschaft des Wettbewerbs, Wiesbaden 1948, S. 15.) Zum Spannungsverhältnis zwischen volks- und betriebswirtschaftlicher Preisbildung vgl. Fettel, J.: Preispolitische Ratschläge und ihre Fragwürdigkeit, in: BFuP 1950, S. 393-395

¹ Vgl. Albrecht, G.: Marktpreisbildung und öffentliche Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 154/1941, S. 21 f.

² Vgl. Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, a.a.O., S. 10

³ Vgl. auch zum Monopol: Huppert, W.: Monopol und Konzentration, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 1950, S. 245-292

⁴ Daß gerade im Fall der monopolistischen Marktmacht staatliche Interventionen nicht ausbleiben und preisregelnde Maßnahmen getroffen werden, soll zunächst die Grundüberlegungen der Wirtschaftstheorie nicht beeinflussen.

⁵ Bedürfnis = Gefühl eines Mangels, mit dem Streben, diesen zu beseitigen, wobei die Nützlichkeit eines Dinges sich also danach bemißt, inwieweit es zur mittelbaren oder unmittelbaren Bedürfnisbefriedigung beiträgt.

subjektiven Wertungen des Individuums erklärt werden. Die Grundlage der Tauschvorgänge bilden also Nutzenerwägungen, die von den Einstellungen der Menschen zu den Gütern abhängig sind ¹. Damit ergibt sich das Wesen des Preises nicht aus isoliert gedachten Kaufakten zwischen Individuen, sondern er ist die ideelle, dauernd korrigierte Resultante aller Kaufhandlungen, richtunggebend für das ganze Marktgebiet ², indem er sich permanent an die sich verändernden Knappheitsverhältnisse anpaßt ³. Der Marktpreis dient als Signal dafür, in welchen Bereichen die Ressourcen am meisten benötigt werden und läßt sich am treffendsten als Knappheitspreis charakterisieren ⁴.

Nicht allein die Funktion als Knappheitsmesser ist es aber, welche die Bedeutung des Marktpreises in der Verkehrswirtschaft ausmacht. So läßt sich der Marktpreis auch als "Peitsche der Konkurrenz" bezeichnen, weil er die einzelnen Unternehmen immer wieder zu einer kostengünstigeren Produktion veranlaßt. Er fördert daher auch das ökonomische Denken. Ferner findet der technische Fortschritt seinen Ausdruck im Marktpreis. Hier ist nur an die Preissenkungen im Bereich der Mikroelektronik zu denken.

Zusammenfassend lassen sich drei Funktionen ⁵ des Marktpreises anführen.

1. Koordinationsfunktion
2. Auslesefunktion
3. Anreizfunktion. ⁶

1 Vgl. Brandt, K.: Preistheorie, Ludwigshafen a.R. 1960, S. 7

2 Vgl. Rieger, W.: Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3., unveränderte Aufl., Erlangen 1964, S. 10

3 Vgl. Himmler, U.: Öffentlich-rechtliche Wettbewerbsbeschränkungen, Köln-Berlin-Bonn-München 1967, S. 18

4 Vgl. Friedman, M.: Theorie der Preise, München 1977, S. 21

5 Vgl. dazu auch Hesse, H.: Preise, in: HdWW, 28./29. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1981, S. 172 f.

6 Vgl. hierzu Hensel, K.P.: Die sozialistische Marktwirtschaft in der Tschechoslowakei. Mit Dokumentation, Stuttgart 1968, S. 40 und Ganderberger, O.: Die Ausschreibung. Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Diss. Mainz 1961, S. 195

Die Annahme, daß der Preis durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage bestimmt wird, ist jedoch nur in einem idealtypischen ¹, abgeschlossenen System unter Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen gültig. Im tatsächlichen, täglichen Wirtschaftsleben wird der Preis meist auf eine ganz andere Art und Weise gebildet. Eucken ² unterscheidet hierzu vier Fälle:

1. Mehrere kleine Betriebe, die im Schatten eines Großbetriebes leben, nehmen diejenigen Preise als Plandaten, die dieser "Große" verlangt. Sie beachten dabei nicht, welche Reaktionen ihr Verhalten auslöst.
2. Ein Betrieb rechnet deshalb mit einem bestimmten Preis beim Absatz, weil sein Lieferant die Verkaufspreise vorschreibt. Mit dieser Preisbindung der zweiten Hand greift der vorgelagerte Lieferbetrieb über eine Stufe hinweg, wodurch die Preisbildung des Konsumgütermarktes unmittelbares Ergebnis der Preispolitik des Vorlieferanten ist ³.
3. Der Anbieter oder Nachfrager nimmt den Preis als eine gegebene ⁴ Größe vom anonymen Markt. Hier liegt der Zustand von Angebot und Nachfrage vor, der als "Konkurrenz" bezeichnet wird.
4. Der Preis wird seitens einer Behörde festgelegt.

2. Administrierter Preis

Der administrierte (verwaltungswirtschaftliche) Preis wird vom "Staat aufgrund gesetzlicher Vorschrift festgelegt, ge-

1 Zu den idealtypischen Bedingungen gehören z.B. rationales Verhalten der Wirtschaftssubjekte, Mobilität der Produktionskräfte, vollständiger Wettbewerb etc. (Vgl. Albrecht, G.: Marktpreisbildung und öffentliche Preispolitik, a.a.O., S. 24)

2 Vgl. Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, achte Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1965, S. 94-96

3 Verträge dieser Art sind aber nach § 15 GWB nichtig. Eine Ausnahme besteht nach § 16 GWB bei Verlagserzeugnissen.

4 Zweifellos übt auch der einzelne Marktteilnehmer durch sein Angebot und seine Nachfrage einen gewissen Einfluß auf den Preis aus, dennoch kann davon ausgegangen werden, daß diese Einwirkung unwesentlich und deshalb für den Anbieter oder Nachfrager uninteressant ist.

nehmigt oder auf sonstige Weise wesentlich beeinflusst" ^{1,2}. Entsprechend dem Untersuchungsziel und den zu Beginn der Arbeit vorgenommenen Abgrenzungen muß der Begriff des staatlich administrierten Preises noch insofern präzisiert werden, daß er nur die Preise von privatwirtschaftlich bereitgestellten Gütern und Leistungen umfaßt. Damit sind administrierte Preise das Ergebnis politischen Handelns und dienen der Beeinflussung, Lenkung oder Kontrolle der Wirtschaft ³. Sie können folgendermaßen umschrieben werden. Zunächst muß ein staatliches Verwaltungssystem die Preisfreiheit der Marktpartner inhaltlich und verfahrensmäßig einschränken. Da die staatliche Vorschrift allein nicht die Erreichung des gewünschten Ziels gewährleisten kann, müssen Kontrollen und Sanktionen für die Einhaltung der staatlichen Preisregelung sorgen ⁴. Die Preisadministration führt deshalb zu einer Sonderbehandlung einzelner Märkte oder Branchen und hat sowohl ablauf- als auch ordnungspolitischen Charakter ⁵. In Abhängigkeit von der Größe und der Bedeutung der betreffenden Wirtschaftsbereiche macht sie je nach Intensität und Umfang ⁶ des Eingriffs die Grenzen für die ökonomischen Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte deutlich. Der Gestaltungsspielraum der Wirtschaftsteilnehmer wird in einer Weise eingeengt, die die Verfolgung der vom Staat angestrebten Ziele möglich macht. Zu-

1 Röck, W.: Preisbildung durch Markt - Macht - Staat, a.a.O., S. 92

2 Eine weitere Definition, die auch auf die Möglichkeit privat administrierter Preise hinweist, für die vorliegende Arbeit aber zu weit ist, findet sich bei Leftwich: "Als administriert gelten alle Preise, die durch Gesetz, Anbieter- oder Nachfragegruppen oder Kollektivmaßnahmen von Anbietern und Nachfragern festgesetzt sind." (Leftwich, R.H.: Lehrbuch der mikroökonomischen Theorie, Stuttgart 1972, S. 281.) Als privat administriert werden die Preise bezeichnet, die vom Unternehmen festgesetzt und für eine Zeitperiode konstant gehalten werden, also nicht auf Nachfrageänderungen reagieren. Die Unternehmen neigen viel eher dazu, die Produktionsmenge zu verändern. Vgl. zu den privat administrierten Preisen: Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, Baden-Baden 1977, S. 21-27

3 Vgl. Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, a.a.O., S. 28

4 Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1980, S. 24

5 Vgl. Krüger, R.: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Einteilungsmerkmale und Systematisierung, Berlin 1967, S. 93

6 Vgl. Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, a.a.O., S. 30

gleich können die festgesetzten administrierten Preise als volkswirtschaftliche Leitpreise für Resonanz in der Öffentlichkeit sorgen und somit Signalfunktion und entsprechende Wirkung für die Gesamtwirtschaft haben ¹. Da von staatlicher Seite aus unterschiedliche Möglichkeiten zur Regelung der Preise bestehen, bedeutet dies für die privaten Unternehmen, daß nicht jeder staatliche Eingriff eine selbständige Preisbildung verhindert. Ist es beispielsweise ausreichend, wenn ein Höchst- oder Mindestpreis festgesetzt wird, so kann dadurch zwar der preispolitische Spielraum für die Einzelwirtschaften eingeengt, aber nicht vollständig aufgehoben werden. Erst wenn staatliche Stellen durch entsprechende Maßnahmen eine eigenständige unternehmerische Preisentscheidung in vollem Umfang unmöglich machen, wird die einzelwirtschaftliche durch die staatliche Preispolitik ersetzt ².

III. Staatsinterventionismus und Wirtschaftspolitik

Die Verwendung des Terminus "Staatsintervention" ³ setzt zunächst einmal den Dualismus von Staat und Wirtschaft voraus. Nur in eine freie Wirtschaft kann der Staat dirigistisch eingreifen ⁴. Da nun die Verkehrswirtschaft und auch die Zentralverwaltungswirtschaft als reine Gedankengebilde noch nie verwirklicht wurden, müssen sich die in der Realität bestehenden Wirtschaftsordnungen zwischen diesen beiden Extremen bewegen, je nach politischer Grundkonzeption mehr zur einen oder mehr zur anderen Form hin tendierend. Die reale Wirtschaft enthält also Elemente

1 Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 24 f.

2 Vgl. Jacob, H.: Preispolitik, zweite, überarbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden 1971, S. 36

3 Der Begriff der Intervention soll im folgenden sowohl die unmittelbaren als auch die mittelbaren, auf Angebot und Nachfrage einwirkenden, Preiseingriffe umfassen. Ist nur eine dieser beiden Arten gemeint, wird dies deutlich gemacht.

4 Vgl. Hamann, A.: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953, S. 14

aus beiden Systemen. So geht es letztlich nicht mehr darum, ob der Staat sich in die Wirtschaft einmischen soll, sondern es stellt sich nur noch die Frage, auf welchen Gebieten, in welchen Formen und in welchem Ausmaß er dies tun soll ¹. Für Behlke ist daher die Vorstellung einer unabhängig vom Staat existierenden Wirtschaft ohne Sinn, "da ohne Mithilfe des Staates selbst die ungebundene Verkehrswirtschaft nicht denkbar ist" ².

Der Begriff der Staatsintervention umfaßt jene Maßnahmen des Staates sowie von ihm beauftragter Verwaltungsstellen und Organisationen, "welche in das freie Spiel der Marktkräfte, diese teilweise korrigierend, eingreifen und dadurch Produktion oder Verteilung oder beides zusammen verändern, die aber nicht von jenem Ausmaß und jener Grundsätzlichkeit sind, wie es notwendig wäre, um an die Stelle der privaten Unternehmerdisposition staatliche oder staatsbedingte, umfassende Planwirtschaft und an Stelle des Privateigentums grundsätzlich Kollektiveigentum zu setzen" ^{3,4}. Die unter politisch-sozialer Zielsetzung erfolgende Intervention steht damit zwischen einem liberalen System und einem solchen kollektivistischen Zwangs ⁵. Intervention kann nun aber nicht jede staatliche Beeinflussung der Wirtschaft sein, die ökonomische Wirkungen entfaltet, sondern

1 Vgl. Küng, E.: Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941, S. 31

2 Behlke, R.: Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1961, S. 13

3 Marbach, F.: Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950, S. 37

4 Röpke versteht unter Interventionen Maßnahmen, "die sich zweifach dadurch auszeichnen, daß sie die Produktion und Distribution der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne wie der Sozialismus das auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln mit allen seinen Folgerungen beruhende System der Marktwirtschaft aufzuheben". (Röpke, W.: Staatsinterventionismus, in: HdStW, Ergänzungsband zur 4. Aufl., Jena 1929, S. 864.) Ebenso: Ballerstedt, K.: Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann, K.A./Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1958, S. 31. Zu weiteren Definitionsansätzen vgl. Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, Diss. Zürich und St. Gallen 1970, S. 54-56

5 Vgl. Ipsen, H.P.: Staatliche Wirtschafts-Intervention, Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung, in: JZ 1952, S. 760

nur die planmäßige Einwirkung ¹, welche die auftauchenden, aktuellen Probleme lösen und damit der Erreichung bestimmter Sonderziele dienen will ², soll unter diesen Begriff subsumiert werden. Nicht der wahllose staatliche Eingriff hervorgerufen durch wechselnde politische Tendenzen, sondern der ordnungspolitisch konsistente, stetige, auf das Unvermeidbare beschränkte Eingriff ist hier gemeint ³.

1. Ökonomische Rechtfertigung staatlicher Interventionen

Zwei Gründe sind es vor allem, welche von den Apologeten staatlicher Preisinterventionen immer wieder genannt werden. Da ist zum einen das Argument, daß einzelne Wirtschaftsteilnehmer über ein zu großes Maß an Marktmacht verfügen könnten und diese dann mißbräuchlich ausnutzen. Zum zweiten besteht die Gefahr, daß der freie Wettbewerb in bestimmten Bereichen versagt ⁴.

a) Marktmacht

Die ausschließlich theoretische Beschäftigung mit einem Gegenstand der Wirtschaftswissenschaft muß oft die Annahme zugrunde legen, daß der Wirtschaftsablauf in weiten Teilen von gleichbleibenden Größen bestimmt wird. So ergibt sich die Notwendigkeit, einen bestimmten Menschentypus zugrunde zu legen, den technischen Fortschritt zu vernachlässigen oder auch den Preis eines Gutes als Konstante zu betrachten, um das zu erfassende Problem in den Griff zu be-

1 Vgl. Ballerstedt, K.: Wirtschaftsverfassungsrecht, a.a.O., S. 33

2 Vgl. Küng, E.: Interventionismus, in: HdSW, Bd. 5, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 321

3 Vgl. Woll, A.: Die Wettbewerbsordnung ist das demokratischste Lenkungsinstrument, in: WiWo 1971, Heft 3, S. 37-39

4 Als Rechtfertigung staatlicher Interventionen nennt Huber exemplarisch das Fehlen von Konkurrenzbedingungen, Krisenverhütung und -bekämpfung und förderungsbedürftige Wirtschaftszweige. (Vgl. Huber, E.R.: Der Streit um das Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: DÖV 1956, S. 137 f.)

kommen. Wäre nun aber die reale ökonomische Welt durch absolute Größen bestimmt, "so wäre keine Macht der Welt in der Lage, diese Größen zu beeinflussen" ¹. Insbesondere Pareto, Pigou und Knight entwickelten mit der Preistheorie und dem Konzept der "vollständigen Konkurrenz" ² die Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit die optimalen ökonomischen Resultate des Wettbewerbs verwirklicht werden können. Dabei gehen die preistheoretischen Modelle, rekurrend auf den freien Wettbewerb, von der Machtlosigkeit der einzelnen Marktteilnehmer aus ³.

Wie der wirtschaftliche Alltag zeigt, gibt es aber ökonomische Macht ⁴, die in der Lage ist, "objektive ökonomische Größen zu ändern, Geschäftspartner zu Umwertungen zu zwingen, Konkurrenten zu unterwerfen, die eigene Information gegen die Unwissenheit anderer Wirtschaftler auszuspielen und die vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu beeinflussen" ^{5,6}. So hat letztlich das freie Spiel der Marktkräfte nicht den freien Wettbewerb zur Folge, sondern führt zu Ungleichheit und Machtzusammenbal-

1 Arndt, H.: Markt und Macht, Tübingen 1973, S. 3

2 Die vollständige Konkurrenz weist folgende Merkmale auf: 1. große Zahl von Anbietern; 2. gleicher Marktanteil bei allen Anbietern; 3. vollkommener Markt; 4. freier Marktzugang. (Vgl. Siebert, H.: Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Teil 1: Preistheorie, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1969, S. 52 f.). Hierzu bemerkt Gilder, daß vollkommener Wettbewerb überhaupt kein Wettbewerb sei, sondern nur eine "Konkurrenz von Schlafmützen". (Gilder, G.: Reichtum und Armut, Berlin 1981, S. 47)

3 Vgl. Gotthold, J.: Macht und Wettbewerb in der Wirtschaft, Köln 1975, S. 21 und Knight, F.H.: Risk, Uncertainty and Profit, Boston-New York 1921, S. 51 ff. und Arndt, H.: Wirtschaftliche Macht, München 1974, S. 9

4 "Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht." (Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 28)

5 Arndt, H.: Markt und Macht, a.a.O., S. 101

6 Henschel ist der Ansicht, daß bei mehr als der Hälfte aller Güter und Dienstleistungen die Preisbildung unter Bedingungen erfolgt, die nicht den Regeln des Preiswettbewerbs bei vollständiger Konkurrenz entsprechen. (Vgl. Henschel, R.: Preiskontrollen als Mittel der Inflationsbekämpfung, in: Krüper, M. (Hrsg.): Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek b. Hamburg 1974, S. 90)

lungen¹, die in marktbeherrschenden Unternehmen ihre Ausprägung finden. Ohne auf Mitbewerber Rücksicht nehmen zu müssen, können diese Wirtschaftsteilnehmer das Angebot nach Art, Qualität und Preis frei bestimmen. Ebenso sind Vereinbarungen der Wettbewerber untereinander möglich. Diese Kartellbildung² führt zur Aufteilung des Marktes, verringert die Angebotsvielfalt und beschränkt den Wettbewerb^{3,4}.

Dennoch lassen die Erkenntnisse aus der Wirtschaftsgeschichte die Auffassung zu, daß marktbeherrschende Unternehmen oder mächtige Kartelle nicht von Dauer sind. Der freie Wettbewerb bricht im Laufe der Zeit bestehende Machtstrukturen auf und führt zu Veränderungen in der Zusammensetzung des Marktes. Sieht man deshalb gegenwärtige ökonomische Realitäten, die sich durch marktmächtige Unternehmen ergeben, unter längerfristigen Gesichtspunkten, dann müßten derartige Probleme durch zukünftige Marktentwicklungen gelöst werden. Viele ehemalige Monopole haben durch das Entstehen neuer, innovativer Unternehmen ihre Machtposition verloren oder mußten ganz aus dem Wirtschaftsprozeß ausscheiden. Der Markt kennt keine Besitzstandswahrung für einmal errungene Marktanteile. Immer wieder müssen Kreativität und Flexibilität von neuem unter Beweis gestellt werden. Dennoch kann diese Erfahrung nicht an der Tatsache vorbeiführen, daß zum Zeitpunkt der Existenz marktmächtiger Unternehmen ganz erhebliche Nachteile für die anderen Wirtschaftsteilnehmer entstehen können. Die mißbräuchliche Ausnutzung der Marktmacht kann nun nicht mit dem Hinweis auf zukünftige Entwicklungen toleriert werden, sondern ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu vermeiden. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs darf nicht zugunsten einer vagen Zukunftschance aufs Spiel gesetzt werden. Die Marktteilneh-

¹ Vgl. Henke, W.: Wettbewerbsrecht, in: WiSt 1976, S. 174

² Zur Kartellbildung bei freiem Wettbewerb vgl. Heuss, F.: Allgemeine Markttheorie, Tübingen-Zürich 1965, S. 213 ff.

³ Vgl. Henke, W.: Wettbewerbsrecht, in: WiSt 1976, S. 23

⁴ Anderer Ansicht ist Muthesius, wenn er schreibt, daß es nur die Machtposition des Kunden gibt. Für den Unternehmer gibt es keine Macht über Kunden. "Es sei denn, er leihe sich diese Macht vom Staat". Muthesius, L.: Das Jospensel der wirtschaftlichen Macht, Frankfurt a.M. 1960, S. 9 f.)

mer, die durch ihre Handlungen Wirkungen erzeugen, welche die Funktionsbedingungen der Freiheitsrechte zerstören, verlieren die Legitimationsbasis ihrer Freiheitsrechte¹ und machen die staatliche Preissetzung erforderlich, wenn nicht unerträgliche soziale Spannungen hervorgerufen werden sollen. Somit muß in bestimmten Bereichen das Marktgeschehen durch den Staat erst ermöglicht werden². Jedoch können staatliche Preisregelungen nicht allein die Funktion eines Ausgleichs erfüllen. Ergibt sich die Notwendigkeit, daß der Staat besonders stark in den Preismechanismus eingreifen muß, indem er die Marktkräfte Angebot und Nachfrage außer Kraft setzt, dann werden die Funktionen des Preises in ihren Grundbedingungen gestört. Der Ausgleich zwischen Produktion und Konsumtion muß in diesem Fall über weitere staatliche Machtmittel erreicht werden, d.h. in letzter Konsequenz, daß die gesamtwirtschaftliche Ordnung durch Verwaltungsmaßnahmen herbeizuführen ist.

Die dem Schutz des Wettbewerbs dienende Rechtsordnung hat also die Entstehung von Marktmacht zu verhindern. Ist dies nicht möglich, muß erstens das wettbewerbsgemäße Verhalten der Inhaber wirtschaftlicher Macht durch entsprechende Normen gesichert werden³ und zweitens ist das Marktergebnis, also der Preis, einer besonders intensiven staatlichen Kontrolle zu unterziehen und gegebenenfalls zu korrigieren.

b) Wettbewerbsmängel

Die unzureichende Verwirklichung der idealtypischen Annahmen des theoretischen Wettbewerbskonzepts läßt sich anhand einiger Phänomene verdeutlichen, die im allgemeinen mit dem Begriff der Wettbewerbsmängel verbunden werden.

¹ Vgl. Möschel, W.: Rechtsordnung zwischen Plan und Markt, Tübingen 1975, S. 7

² Vgl. Kilp, B.: Grundfragen der Wirtschaft, Köln 1967, S. 139

³ Vgl. Mestmäcker, E.-J.: Das marktbeherrschende Unternehmen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Tübingen 1959, S. 5

In der Volkswirtschaftstheorie hat die Annahme steigender Güterpreise zunehmende Angebots- und sinkende Nachfragemengen zur Folge. In der Realität indessen sind Angebots- und Nachfragemengen oft starr oder nur langfristig zu verändern, so daß Preisänderungen häufig keine oder nur geringfügige Mengenänderungen zeitigen ¹. Hier liegt also eine, im theoretischen Konzept nicht vorgesehene, mangelnde Mengene lastizität vor. Namentlich sei die geringe Angebotselastizität in der Landwirtschaft genannt, wo während einer Produktionsperiode die Angebotsvermehrung unmöglich ist und zugleich noch von den Imponderabilien der natürlichen Einflüsse bestimmt wird. Die mangelnde Stabilität des Agrarmarktes beruht ferner auf der geringen Elastizität der Nachfrage, da der Nahrungsmittelbedarf pro Kopf, insbesondere bei den Grundnahrungsmitteln, relativ stabil ist. Bei geringer Veränderung der Produktion oder Nachfrage wirkt sich die mangelnde Mengenanpassung in sprunghaften Preisänderungen aus ².

Die Erfahrungen mit der ökonomischen Realität zeigen auch eine ungenügende Preisanpassung trotz Änderungen der Nachfrage-, Angebots- oder Kostenstruktur. So kann es sich zum einen nicht lohnen, den Preis zu ändern, weil dies mit zu hohen Kosten verbunden wäre oder weil eine Änderung nur kurzfristig aufrechterhalten werden könnte. Zum anderen kann die Absicht verfolgt werden, den Markt nicht zu beunruhigen ³ und hektische Preisbewegungen zu vermeiden. Zu viele Preisänderungen könnten zu einem negativen Bild des Unternehmens in der Öffentlichkeit führen. So spricht Röper davon, daß auf stark traditionsgebundenen Märkten die Preisgestaltung an die veralteten "Preise von vorgestern"

1 Vgl. Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, a.a.O., S. 71

2 Vgl. Küng, E.: Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941, S. 237

3 Vgl. Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, a.a.O., S. 72

und die damalige Marktsituation angepaßt wird. Diese Preise sieht der Käufer gewohnheitsmäßig als "recht und billig" an ¹.

Ungenauere Anpassungsreaktionen lassen sich in folgender Situation beobachten. Die Anbieter richten sich bei der Bestimmung ihrer Angebotsmengen nach den letzten Marktpreisen. Handelt es sich bei diesen jedoch um obere oder untere Extremwerte, so besteht die Gefahr, die Absatzmöglichkeiten falsch einzuschätzen. Das heißt, bei hohen Marktpreisen weitet der Anbieter mit dem Ziel der Gewinnmaximierung die Produktion aus, da er auf gleichbleibende Preise vertraut. Er achtet dabei nicht auf die Produktionserweiterungen seiner Konkurrenten. Das Resultat ist ein Überangebot, welches einen Preisverfall ² nach sich zieht. Die Preissenkung wiederum veranlaßt die Anbieter zu drastischen Produktionseinschränkungen, weil sie auch hier den erwarteten Preis falsch einschätzen. Die dadurch hervorgerufene Güterverknappung führt nun zu Preissteigerungen ³.

Eine abnorme Reaktion von Angebot und Nachfrage liegt dann vor, wenn durch eine Preiserhöhung die Nachfrage nicht ab- und das Angebot nicht zunimmt und umgekehrt. So vergrößern z.B. Produzenten bei sinkenden Preisen ihr Angebot, um die Umsatz-(Gewinn-)verluste auszugleichen. Bei Preiserhöhungen hingegen schränken sie das Angebot ein, da sie ihr angestrebtes Einkommen auch mit kleineren Absatzmengen erreichen können ⁴. Auch auf der Nachfrageseite sind solche anomalen Reaktionen zu beobachten. Für ärmere Bevölkerungsschichten

1 Vgl. Röper, B.: Die Konkurrenz und ihre Fehlentwicklungen, Untersuchungen über Störungen der Marktwirtschaft, Berlin 1952, S. 105

2 Auf die Folgen des Preisverfalls durch Kapazitätsausweitungen der einzelnen Polypolisten, nämlich das Ausscheiden des Grenzanbieters, hat Heuss hingewiesen. (Vgl. Heuss, E.: Grundelemente der Wirtschaftstheorie, Göttingen 1970, S. 68 f.)

3 In der Volkswirtschaftslehre ist dieses Phänomen als Schweinezyklus bekannt geworden. Vgl. dazu Hanau, A.: Schweinezyklus, in: HdSW, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 171-173 und Wöhlken, E.: Schweinezyklus, in: WiSt 1976, S. 26-29

4 Vgl. Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, a.a.O., S. 73

bedeutet die Verteuerung der Grundnahrungsmittel den Verzicht auf teure Lebensmittel, da nur ein begrenztes Einkommen zur Verfügung steht. Um aber den notwendigen Kalorienbedarf zu decken, steigt mit deren Preis auch die Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln ¹. Die Nachfragesteigerung bei steigendem Preis im Luxusgüterbereich bezeichnet man als Snob-Effekt. Das Gut gewinnt durch den höheren Preis an subjektiver Wertschätzung. Auch die Erwartungshaltung des Konsumenten ist für abnorme Reaktionen von Bedeutung. Erwartet er einen steigenden Preis einer Ware, so wird er sich "vorsorglich" mit dem entsprechenden Gut eindecken. Diese Mehrnachfrage steigert aber nun ihrerseits den Preis und bestätigt die Erwartungen des Käufers, was unter Umständen zu weiteren Käufen führt. Dieser Vorgang läßt sich ebenso bei fallenden Preisen denken ².

Die Schwächen im Modell des unbeschränkten Wettbewerbs und die Erkenntnis, daß gewisse Stabilisierungen erforderlich sind, um die als schädlich erachteten Auswirkungen des Wettbewerbsprozesses im Interesse der Aufrechterhaltung einer freiheitlichen Ordnung zu vermeiden, führten zu einer Konzeption der Wirtschaftspolitik, die im allgemeinen als Neoliberalismus bezeichnet wird.

c) Die neoliberale Konzeption

Wurden staatliche Eingriffe in den freien Markt noch im ökonomischen Liberalismus des 18. und 19. Jahrhunderts, der vom Staat eine wirtschaftsordnungspolitische Abstinenz verlangte und mit dem Begriff des "Nachtwächterstaates"

¹ Vgl. Samuelson, P.A.: Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung, 2. Aufl., Köln 1955, S. 422. Samuelson beweist dies am Beispiel der irischen Bauern des 19ten Jahrhunderts, die bei steigenden Kartoffelpreisen auch mehr Kartoffeln nachfragten.

² Vgl. Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, a.a.O., S. 74

verbunden ist, von den damaligen Wirtschaftlern überwiegend abgelehnt, so billigt der Neoliberalismus dem Staat einen wachsam Einsatz zu ¹. In ihm findet sich im Gegensatz zum Liberalismus ^{2,3} nicht mehr der Glaube an eine prästabilisierende Harmonie, sondern der Neoliberalismus ⁴ sieht die Unterschiede zwischen Modell und Wirklichkeit und will deshalb den Wettbewerb staatlich schützen ⁵. Der Neoliberalismus fordert daher neben der Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung die staatliche Sicherung des Wettbewerbs, um dem Bedürfnis nach sozialer Sicherheit und einer stabilen Wirtschaft Rechnung zu tragen ^{6,7}. Es geht also um die Verhinderung der Selbstzerstörung der Freiheit durch deren Mißbrauch ⁸. Der Verzicht auf Wettbewerb, freiwillig durch Kartellbildung oder durch Zwang eines Monopols, ließe an die Stelle des Marktpreises den Macht-

1 Vgl. Pilz, F.: Das System der sozialen Marktwirtschaft, München 1974, S. 27

2 Vgl. auch Rüstow, A.: Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, zweite Aufl., Düsseldorf 1950

3 Staatsfreie Wirtschaften indessen hat es nie gegeben. Auch in Zeiten der Wirtschaftspolitik des "Liberalismus", wie in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts in England, war das Wirtschaftsleben nicht gänzlich ungeordnet. Rechtliche Ordnungen, die den Freihandel erst ermöglichten, seien hier exemplarisch genannt. (Vgl. Hensel, K.P.: Marktwirtschaft. Wirtschaftsordnungen bürgerlicher Planung, Hannover 1965, S. 71)

4 Zur Kritik am Neoliberalismus vgl. Peter, H.: Freiheit der Wirtschaft. Kritik des Neoliberalismus, Köln 1953

5 Vgl. Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, a.a.O., S. 79

6 Vgl. dazu Blum, R.: Soziale Marktwirtschaft, Tübingen 1969, S. 11; Engels, W.: Soziale Marktwirtschaft - Versmähte Zukunft? Stuttgart-Degerloch 1972, S. 31

7 Zum Verhältnis von individueller Freiheit und staatlicher Regelung vgl. auch Friedman, M.: Kapitalismus und Freiheit, München 1976, S. 19-25

8 An dieser Stelle sei ein Hinweis auf das zuerst von Platon entwickelte Paradoxon der Freiheit erlaubt. Uneingeschränkte Freiheit wird das Gegenteil der Freiheit zur Folge haben. Ohne Schutz und Einschränkungen durch Gesetze muß die völlige Freiheit zu einer Tyrannei der Starken über die Schwachen führen. Kant forderte deshalb die Einschränkung der individuellen Freiheit in dem Maße als notwendig, um ein gleiches Ausmaß an Freiheit für alle zu sichern. (Vgl. Popper, K.R.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2, a.a.O., S.58)

preis treten ¹. Die Wettbewerbsfreiheit des einen Marktteilnehmers muß daher ihre Grenze in den Freiheitsbereichen der anderen Marktteilnehmer finden ². Der Wettbewerb läßt sich somit als "staatliche Veranstaltung" ³ begreifen ⁴.

Schon Adam Smith beschreibt Bedingungen, unter denen es möglich ist, persönliche Freiheit und wirtschaftliche Leistung mit sozialer Koexistenz in Einklang zu bringen. Er tritt damit auch für den einfachen Menschen und für die Verbesserung seines Loses ein. Das Höchstmaß an persönlicher Freiheit soll bei ihm mit Wohlstand und Zufriedenheit für alle korrespondieren ⁵.

Auch Hayek erweist sich nicht als dogmatischer Anhänger eines laissez-faire Liberalismus, sondern steht affirmativ zu einer Staatsgewalt, welche die Bedingungen schafft, dem Wissen und der Initiative der einzelnen den größtmöglichen Spielraum zu gewähren, einer Staatsgewalt also, die erst die Vorbedingung für das Funktionieren der Konkurrenz ist ⁶.

Obwohl die Notwendigkeit staatlicher Wirtschaftsinterventionen nicht mehr ernsthaft bestritten wird, muß auch gesehen werden, daß die Intervention in der Regel ordnungsstörend ist. Zum ersten, weil sie punktuell ist, also die Interdependenz des wirtschaftlichen Geschehens außer Betracht läßt. Zum zweiten bringt sie in die Ordnung der Ver-

1 Vgl. Muthesius, V.: Die Wirtschaft des Wettbewerbs, Wiesbaden 1948, S. 19

2 Vgl. Völkel, H.: Die Regelung des Wettbewerbs in der Marktwirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1971, S. 35

3 Miksch, L.: Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2. erweiterte Aufl., Godesberg 1947, S. 11

4 Die Unmöglichkeit, das Modell der reinen Verkehrswirtschaft in der ökonomischen Realität zu verwirklichen, veranlaßt auch Miksch zu der Empfehlung, die auf bestimmten Gebieten unentbehrliche staatliche Lenkung zur Vervollständigung der inneren Koordination des reinen verkehrswirtschaftlichen Prozesses anzuwenden und so den Zustand herzustellen, der sich ergeben würde, wenn die innere Koordination so wie im gedanklichen Modell lückenlos wäre. (Vgl. Miksch, L.: Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob, in: ZfdgesStW 1949, S. 333)

5 Vgl. Recktenwald, H.C.: Zweihundert Jahre Grundlagen einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, in: WiSt 1976, S. 236

6 Vgl. Hayek, F.A.: Der Weg zur Knechtschaft, dritte Aufl., Erlenbach-Zürich 1952, S. 58

kehrswirtschaft das Element der Willkür ein und höhlt damit die Berechenbarkeit und Durchsichtigkeit der auf Koordination beruhenden Ordnung aus ¹. Letztlich stellt sich auch die Frage, wann der Punkt erreicht ist, an dem staatliche Beschränkungen mehr schaden als nützen und welche zusätzlichen Probleme ein Zuviel an Staatseingriffen mit sich bringen kann ². Wird das Wirtschaftsleben mehr und mehr öffentlichen Gewalten, Einflüssen und Gestaltungsformen unterworfen, geht damit zwangsläufig die Erweiterung der politischen Sphäre Hand in Hand. Dann sind vor allem die Konsequenzen für die Struktur der Wirtschaftsverfassung zu überprüfen ^{3,4}. Erweist sich die staatliche Intervention als nicht erfolversprechend, führt dies meist zu weiteren, stärkeren Eingriffen in den Wirtschaftsablauf, anstatt über einen Verzicht auf hoheitliche Maßnahmen nachzudenken. Dann wird die ursprüngliche Absicht, die Eingriffe nur dort anzusetzen, wo der Wettbewerb funktionsunfähig ist ^{5,6}, in ihr Gegenteil pervertiert und ein Markt wird schließlich nur noch dort bestehen, wo die staatlichen Kontrollen versagen.

1 Vgl. Böhm, F.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 27

2 Die Vision einer übertriebenen Staatstätigkeit findet sich bei Kleps. "Rauschgiftsüchtige und Stabilitätspolitiker haben offenkundig inzwischen eines gemeinsam: den Hang, zu immer stärkeren Drogen Zuflucht zu suchen. Dem schließlichen Griff zum Heroin bei den einen entspricht das Außerkraftsetzen des Marktpreismechanismus und der freien Lohnbildung bei den anderen." (Kleps, K.: Eine Atempause - und nicht mehr. Die traurige Bilanz staatlicher Eingriffe in den Marktmechanismus, in: Die Zeit vom 7.9.1973, S. 34)

3 Vgl. Ballerstedt, K.: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, in: AÖR Bd. 74/1948, S. 129

4 Schumpeter spricht diesen Problemkreis ebenfalls an. "Kein Mensch mit Verantwortungsgefühl kann die Folgen einer Ausdehnung der demokratischen Methode, d.h. der Sphäre der 'Politik' auf alle wirtschaftlichen Fragen gleichmütig ins Auge fassen." (Schumpeter, J.A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, fünfte Aufl., München 1980, S. 474 f.)

5 Vgl. Misch, L.: Die Preise von Morgen, München 1949, S. 14

6 So beschreibt bereits Humboldt die Grenzen des Staatseinflusses. "Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit." (Humboldt, W. v.: Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates, Neuaufl. Nürnberg 1946, S. 58)

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die Ausführungen über die Phänomene der Marktmacht und der Wettbewerbsmängel wohl die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß aufgezeigt haben. Doch sollte nicht jedes Ergebnis, das der Wettbewerb mit sich bringt und vielleicht manchen Moralvorstellungen nicht genügt, mit dem Ruf nach mehr staatlichen Eingriffen bedacht werden, sondern der Prozeß des Zusammenwirkens von Staat und Wirtschaft muß sich von dem Wissen über die Zusammenhänge leiten lassen, das aus der Erfahrung gewonnen wurde. Wirtschaftspolitische Methoden, deren Praktikabilität durch die Realität widerlegt wurde, sind abzulehnen. Das Festhalten an falsifizierten Theorien wäre dogmatisch und würde den wichtigen Lernprozeß verhindern. Einmal begangene Fehler in der wirtschaftspolitischen Gestaltung müssen erkannt und in der Zukunft vermieden werden. Die Prosperität einer Volkswirtschaft muß durch ein rationales, von der Erfahrung geleitetes Tätigsein von Politikern und Wirtschaftern in einer Weise gefördert werden, welche die individuelle Freiheit und die Belange der Gemeinschaft gleichermaßen berücksichtigt.

2. Wirtschafts- und Preispolitik in der Marktwirtschaft

Sieht man wirtschaftliche Fragen nicht unter einem weltanschaulichen Aspekt, der den Blickwinkel erheblich verengt, weil er abweichende Meinungen als Ausdruck spezifischer Klasseninteressen diffamiert, muß man ganz konkret feststellen, daß die Wirtschaft der Erzeugung von Gütern dient¹. Die Entscheidung, unter welchen Rahmenbedingungen sich diese Gütererzeugung vollziehen soll, ist zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung ausgefallen. Daraus folgt, daß die abstrakte und allgemeine Konzeption einer durch Staatsin-

¹ Vgl. Müller-Armack, A.: Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 21

terventionismus gekennzeichneten Wirtschaftsordnung durch eine Wirtschaftspolitik konkretisiert werden muß, deren Leitbild die soziale Marktwirtschaft ist ¹. Nur im Rahmen dieses Organisationsprinzips können die Instrumente der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden. Insofern ergibt sich als wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe die Sicherung der freiheitlichen Ordnung ². Dadurch wird auch etwas über die Art der Staatstätigkeit ausgesagt. Sie muß vor allem so gestaltet sein, daß sie der Erhaltung und Förderung der Kräfte der Wirtschaft dient ³.

An Definitionen, was nun eigentlich Wirtschaftspolitik sei, hat es nicht gefehlt. So bedeutet nach Tinbergen Wirtschaftspolitik die "bewußte Variation von Mitteln, um bestimmte Ziele zu erreichen" ⁴. Diese Charakterisierung erscheint aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung für die vorliegende Arbeit wenig zweckdienlich.

Konkreter definiert Giersch die Wirtschaftspolitik als "die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen" ⁵. Auch bei Giersch vermißt man indessen das spezifische Verhältnis zwischen privater Wirtschaft und staatlicher Einflußnahme. Es erscheint deshalb notwendig, die Wirtschaftspolitik im juristischen Sinn als die Summe der hoheitlichen Maßnahmen zu

1 Vgl. Tuchtfeldt, E.: Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 83

2 Vgl. Müller-Armack, A.: Die zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 76

3 Vgl. Hayek, F.A.v.: Wirtschaftspolitik im Rechtsstaat, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 184

4 Tinbergen, J.: Wirtschaftspolitik, Freiburg i.Br. 1968, S. 14

5 Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 17

interpretieren, durch welche die private Wirtschaftstätigkeit bestimmten Bedingungen unterworfen wird, um Ziele ¹ zu erreichen ², die im Einklang mit den herrschenden Gesetzen, dem bestehenden freien System nicht zuwiderlaufen ³.

Die Intention, durch den Staat eine nach freiheitlichen Prinzipien organisierte Wirtschaft zu gewährleisten, kann durch ein vielseitiges und flexibles Instrumentarium erreicht werden, das den Trägern hoheitlicher Befugnisse zur Verfügung steht. Ein Teil dieses Instrumentariums und Mittel ⁴ der Wirtschaftspolitik ist die staatliche Preispolitik ^{5,6}. In diesem Zusammenhang soll politisch ⁷ im Gegensatz zu ökonomisch gesehen werden. Der Begriff des politischen Preises bringt zum Ausdruck, daß der Staat die Preisbildung nicht dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte überläßt, weil er sie in den Rahmen seiner Politik einordnet, um von ihm angestrebte, politische Ziele zu erreichen.

1 Hier ist vor allem an die Ziele des § 1 des StabG zu denken.

2 Vgl. Schmidt, R.: Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971, S. 60

3 In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß Ludwig Erhard auf die Frage nach der besten Wirtschaftspolitik geantwortet hat: "Keine Wirtschaftspolitik ist die beste Wirtschaftspolitik." (Vgl. Gahlen, B.: Hat die soziale Marktwirtschaft versagt, in: WiWo 1971, Heft 4, S. 32.) Zweifel an der Brauchbarkeit dieser Interpretation liberaler Wirtschaftspolitik sind nicht ausgeblieben. So will z.B. das Bundesverfassungsgericht Wirtschaftspolitik zugleich als "Gesellschaftspolitik" zum Schutz der schwächeren Bevölkerungsschichten verstanden wissen. (Vgl. BVerfG E 13, 331 (345 f.))

4 Meinhold bezeichnet die Preispolitik als ältestes Mittel der Wirtschaftspolitik. (Vgl. Meinhold, H.: Preispolitik, in: HdSW, Bd. 8, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1964, S. 500)

5 Unter Preispolitik schlechthin das gesamte Gebiet der Wirtschaftspolitik zu verstehen, führt zu keiner fruchtbaren Definition. So aber Surányi-Unger, T.: Nationale und internationale Preispolitik, Jena 1938, S. 3 und Bouffier, W.: Preis, in: HWB, dritte völlig neu bearbeitete Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4373

6 So auch Liebing, H.E.: Staatliche Preisbildung für Waren und Dienstleistungen der gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe, Diss. Göttingen 1976, S.9

7 Amonn versteht unter Politik die "Setzung von auf das Gesellschaftsleben sich beziehenden Zielen und die Bestimmung der zu ihrer Erreichung anzuwendenden Mittel." (Amonn, A.: Leitfaden zum Studium der Nationalökonomie, Bern 1945, S. 115)

Umfaßt der Begriff der Wirtschaftspolitik das gesamte Spektrum der staatlichen Eingriffe in die private Wirtschaft, so bezieht sich die Preispolitik nur auf diejenigen Maßnahmen des Staates, "die planmäßig auf die Preisbildung mit dem unmittelbaren Ziel einzuwirken versuchen, das staatlich nicht gewollte Ergebnis oder die staatlich nicht gewollte Bewegungsrichtung des sich selbst überlassenen Preisbildungsprozesses zu verändern" ¹. Durch seine Preispolitik nimmt der Staat also Einfluß auf Preise, Preisrelationen und Preisniveau ². Insofern ist die Preispolitik ein eigenständiges Instrument, das aber in Interdependenz zu den anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates steht und erst im Zusammenwirken mit diesen entsprechende Sicherungen und Korrekturen des marktwirtschaftlichen Wirtschaftsprozesses vornehmen kann ³. Wo Wettbewerbspreise nicht zustande kommen, und dies kann, wie bereits gezeigt, aus mannigfaltigen Gründen geschehen, ist es die Aufgabe der staatlichen Preispolitik, die Preise künstlich auf einem solchen Niveau festzusetzen, welches sie bei vollständiger Konkurrenz und bei Beachtung aller Fakten haben würden. Widerspricht der staatlich fixierte Preis völlig einer, wenn auch nur gedanklichen Wettbewerbssituation, pflanzen sich entstehende Fehlentwicklungen in die näheren und entfernteren Wirtschaftszweige fort ⁴. Wird die staatliche Preispolitik nicht mit aller zu Gebote stehenden Zurückhaltung ausgeübt, sondern gewissermaßen im Sinne eines "Rundumschlages" auf möglichst viele Wirtschaftszweige angewandt, dann stehen Preisdirigismen am Beginn einer Entwicklung, die zu einer permanenten, sich verstärkenden staatlichen Beeinflussung des gesamten Wirtschaftsprozesses

1 Hegelheimer, A.: Wirtschaftslenkung und Preisintervention, Berlin 1969, S. 17

2 Vgl. Meinhold, H.: Preispolitik, a.a.O., S. 499

3 Vgl. Müller-Armack, A.: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1948, S. 103

4 Vgl. Böhm, F.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 93

ses führt und in letzter, ursprünglich gar nicht beabsichtigter Konsequenz ein völlig verändertes Wirtschaftssystem entstehen läßt ¹. Damit eine derartige Folge vermieden werden kann, sind vor allem Rechtsnormen notwendig, die das staatliche Handeln beschränken und die die Grenzen der Preispolitik deutlich machen. Preisregelnde Eingriffe des Staates sind auf das unbedingt erforderliche Ausmaß zu beschränken und nur zur Unterstützung der Marktsteuerung oder zur Beseitigung der für unerwünscht gehaltenen Folgen des Marktmechanismus anzuwenden.

IV. Zielsetzungen staatlicher Preispolitik

Das System der staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozess und die damit verbundene Beeinflussung und Steuerung des marktwirtschaftlichen Preisbildungsprozesses implizieren bestimmte Zielvorstellungen ², die in der Regel politische und ökonomisch-gesellschaftliche Elemente enthalten. Es besteht insofern ein komplexes, mehrdimensionales Zielsystem mit zahlreichen Unterzielen. Da zur Realisierung der verschiedenen Intentionen unterschiedliche Mittel anzuwenden sind, müssen Kompromißlösungen dann gefunden werden, wenn mehrere Ziele gleichzeitig angestrebt werden. Unter Umständen muß ein Ziel auch als vorrangig erkannt und intensiver als andere verfolgt werden. Die Entscheidungen, die den einzelnen Zielvorstellungen zugrunde liegen, werden primär von der aktuellen politischen und ökonomischen Situation beeinflusst. Dies führt dazu, daß sich ändernde Verhältnisse in diesen Bereichen eine Variation des Zielsystems notwendig machen.

¹ Vgl. Larenz, K.F.: Untersuchungen zur Einkommenspolitik, Tübingen 1968, S. 108

² Ob ein Ziel angestrebt wird oder wert ist, angestrebt zu werden, ist eine Frage des "Wertens", die einer wissenschaftlichen Betrachtung und Entscheidung nicht zugänglich ist. (Vgl. Amonn, A.: Leitfaden zum Studium der Nationalökonomie, a.a.O., S. 116.) "Werte aber beweist man nicht." (Sombart, W.: Die drei Nationalökonomien. Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft, München-Leipzig 1930, S. 83)

1. Allgemein-politische Intentionen

Die Vielfalt der politischen Interessen macht eine erschöpfende Aufzählung aller in Frage kommenden preispolitischen Ziele unmöglich. Deshalb können im folgenden nur die wichtigsten und die, wenn auch in unterschiedlichen Formulierungen, am häufigsten genannten Intentionen angesprochen werden. An erster Stelle steht das Gerechtigkeitsziel, das seine Ausprägung vor allem in der Sicherung eines angemessenen Einkommens für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Branchen findet ¹. Daß die Regierenden zumeist von mehr Gerechtigkeit sprechen, wenn es darum geht, ökonomische Entwicklungen politisch zu steuern, ist verständlich, impliziert dieser Begriff doch bestimmte positive Grundwerte.

In diesem Zusammenhang müssen auch die popularitätsorientierten Ziele der Regierung bedacht werden. Der Großteil der Bevölkerung kann die Zusammenhänge zwischen Löhnen und Preisen nicht erkennen und steht der theoretischen und praktischen Erfahrung mit der Inflation relativ hilflos gegenüber ². Es scheint daher für eine Regierung, die ihr Heil in einer stärkeren staatlichen Einflußnahme sucht, ein leichtes, die Gunst der Bevölkerung zu gewinnen, wenn Preisregelungen für lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen verordnet werden.

Ferner sind staatliche Eingriffe auch unter verteilungspolitischem Aspekt zu sehen (Einkommensumverteilung ³). Dieses Motiv vereinigt gewissermaßen Gerechtigkeits- und Po-

1 Vgl. Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, a.a.O., S. 32

2 Vgl. Kleps, K.: Zur Effizienz genereller Preisstoppperordnungen und Preiskontrollen, in: WiSt 1973, S. 16

3 Demgegenüber zeigt Baum anhand einer empirischen Untersuchung für den Zeitraum 1968 - 1975, daß das Ziel der staatlichen Preispolitik, eine besondere Förderung und Begünstigung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen, nicht erreicht wurde. Baum beweist vielmehr durch Alternativrechnungen, daß auch mit bewußt verteilungsorientierten Preisstrategien keine nennenswerten Umverteilungserfolge erreichbar gewesen wären. Daraus schließt Baum bei der zukünftigen Politik staatlich administrierter Preise auf verteilungspolitische Ziele zu verzichten und die regulierten Bereiche deutlicher an marktwirtschaftliche Steuermesskriterien heranzuführen. (Vgl. Baum, H.: Verteilungswirkungen der staatlichen Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 193/1978, S. 242 f.)

pularitätsziele unter dem Schlagwort der Umverteilung. Besonders in der politischen Realität der hochindustrialisierten Gesellschaften ist das Umverteilungsziel ein Entscheidungsmotiv von erheblichem Gewicht ¹. Dabei stellt sich für die politisch Verantwortlichen weniger die Frage, was diese Umverteilung kostet, sondern wie sich per Saldo Wählerstimmen gewinnen lassen? Damit wird auch gleich die Gefahr dieses Handelns deutlich, denn führen nur wenig einschneidende preispolitische Maßnahmen nicht zu dem gewünschten Erfolg, dann ist durch den Druck der öffentlichen Meinung ² der Weg zu mehr Dirigismus vorgezeichnet.

Ein weiteres, besonders in jüngerer Zeit wieder aktuell gewordenes Ziel der staatlichen Preispolitik ist die Wiederherstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung. Im Zusammenhang mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist auch zu prüfen, ob eine Beeinflussung oder Regulierung der Preise in einzelnen Wirtschaftszweigen eine wirksame Maßnahme ist. Insbesondere kann eine verstärkte Protektion bestimmter Wirtschaftsbereiche (Energie-, Landwirtschaft) Platz greifen, um auch den hier tätigen Einzelwirtschaften durch die Gewährleistung entsprechender Preise, die Möglichkeit zur Gewinnerzielung und damit zum Fortbestand zu geben. Vor allem sind die im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegenden Sektoren von den entsprechenden Regelungen erfaßt.

Schließlich bewirkt der Staat die Veränderung von Konsumgewohnheiten aus gesundheitspolitischen Erwägungen, indem er den Preis einzelner Erzeugnisse (Tabak, Alkohol) durch eine entsprechende Steuerpolitik auf ein Niveau anhebt, das die Verwendung dieser Produkte in einem gewissen Umfang einschränkt. Die Steuern sollen prohibitiv wirken und

¹ Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 19 f.

² Zur öffentlichen Meinung vgl. Popper, K.R.: Die öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus, in: Ordo, Bd. 8, Düsseldorf und München 1956, S. 7-17

auch einen Teil der gesellschaftlichen Kosten abdecken, die durch den Genuß bestimmter Güter entstehen.

Bedenken gegen eine einseitige politische Zielmotivation ergeben sich daraus, daß diese Betrachtungsweise ökonomische Bedingungen völlig vernachlässigt. Angebots- und Nachfrageverhältnisse, Kostenzusammenhänge und inflationäre Prozesse bleiben bei der Festlegung der Ziele unberücksichtigt. So ist es doch im Grunde der Markt, der das Problem der Gerechtigkeit und der Umverteilung in einer objektiven Art und Weise löst. Ein freiheitlicher, nur der Regelungsfunktion des Marktes überlassener Wirtschaftsprozess bestimmt nach rein ökonomischen Gesichtspunkten, welche Gruppen in welchem Umfang an der Verteilung des Sozialprodukts beteiligt werden. In einer selbständig funktionierenden Volkswirtschaft muß das Postulat gelten, daß nur der Markt optimale ökonomische Ergebnisse hervorbringen kann.

Aber auch wenn die Prinzipien einer unbeschränkten Wettbewerbswirtschaft nur bedingt und mit zahlreichen Einschränkungen auf eine solche Wirtschaftsordnung übertragen werden können, wie sie in der sozialen Marktwirtschaft ihre Ausprägung gefunden hat, ist eine nur auf politischen Intentionen basierende Preispolitik abzulehnen. Da sie vor allem dem Grundsatz widersprechen würde, daß staatliche Eingriffe in erster Linie die wirtschaftlichen Kräfte fördern sollen, müssen die politischen durch ökonomische Zielsetzungen ergänzt werden.

2. Speziell-ökonomische Ziele

Außer den politischen lassen sich auch Zielvorstellungen formulieren, die spezifisch ökonomischen Charakter haben, also nicht aus den politischen Idealvorstellungen eines Seinsollens resultieren, sondern die sich aus den realen wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben.

Die durch Preiseingriffe in die private Wirtschaft zu realisierenden ökonomischen Ziele sollen im folgenden in zwei Hauptgruppen eingeteilt werden ¹.

Da sind zunächst die stabilitäts- und konjunkturpolitischen Ziele ². Hierzu zählen vor allem die Ausschaltung von Preisschwankungen, die sektorale und regionale Preisstabilisierung ³ und die Beeinflussung des Preisniveaus ⁴ im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Stabilität ^{5,6}. Die Verwirklichung dieser Ziele soll eine Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs, z.B. im Hinblick auf den Geldwert und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht herbeiführen. Konjunkturelle Bewegungen sollen insoweit gesteuert oder abgeschwächt werden, daß für einzelne Branchen, Wirtschaftsbereiche und Bevölkerungsgruppen die Nachteile, die sich durch Exportschwierigkeiten, zu geringe Kapazitätsauslastungen und Arbeitskräftefreisetzungen ergeben würden, in einem erträglichen Rahmen gehalten werden können. Dies soll dazu beitragen, ein ausgeglichenes Wirtschaftswachstum zu gewährleisten.

- 1 Vgl. auch die Einteilung bei Baum in allokativen, distributiven, gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Ziele mit weiterer Untergliederung. (Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 30 f.)
- 2 Da dieses Ziel immer wieder zur Rechtfertigung staatlicher Preisregulierungen genannt wird, erscheint eine Untersuchung von Baum interessant, die als Ergebnis die Untauglichkeit staatlich administrierter Preise zur Preisniveaustabilisierung eruiert. (Vgl. Baum, H.: Das Stabilitätspotential staatlich administrierter Preise, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 190/1975/76, S. 349-376) Auf die Probleme, die sich durch administrierte Preise für die Stabilisierungspolitik ergeben, weist Blum hin. (Vgl. Blum, R.: Administrierte Preise als Problem der Stabilisierungspolitik, in: Schneider, H.K./Wittmann, W./Würzler, H. (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, S. 1021-1035)
- 3 Zu erwähnen ist, daß Preisstabilität nicht allein im Interesse des Verbrauchers liegt, sondern daß auch die Unternehmer eine Abneigung gegen häufige Preisänderungen haben; z.B. aus Gründen der mittelfristigen Absatzplanung. (Mering, O.v.: Marginale Preistheorie und tatsächliche Preisbildung, in: ZfdgesStW, Bd. 110/1954, S. 84)
- 4 So will Schiller die Preisniveaustabilität im Rahmen einer ausgebauten Globalsteuerung erreichen. Andernfalls bliebe nur die "Flucht in die Einzeldirigismen." (Vgl. Schiller, K.: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966, S. 11)
- 5 Vgl. Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, a.a.O., S. 32
- 6 Als Beispiele für ein Interesse der Regierung an stabilen Preisen für Grundnahrungsmittel lassen sich das Milch- und Fettgesetz (vom 28.2.1951) und das Zuckergesetz (vom 5.1.1959) anführen. (Vgl. Glatz, H.: Praxis und Theorie der Preisbindung in Deutschland, Diss. Freiburg i.Br. 1974, S. 16)

Insofern kann die staatliche Preisregelung für die Unternehmen auch ein Warnsignal sein, um zur Disziplin bei der künftigen Preisbildung zu mahnen. Aber auch um Zeit zu gewinnen für Verhandlungen mit den Wirtschaftsverbänden oder für die Erarbeitung eines umfassenden Stabilisierungsprogramms.

Als zweite Gruppe lassen sich die ordnungs- und wettbewerbspolitischen Ziele ¹ nennen. Sie finden ihre Ausprägung in der Verhinderung von Machtmißbrauch und in einem staatlichen Eingreifen bei Versagen des Marktmechanismus. Durch die staatliche Preisregelung soll der Wettbewerb geschützt oder, wenn sich dies als erforderlich erweist, wiederhergestellt werden. Dazu bieten sich nicht nur preispolitische Mittel genereller Natur an, wie z.B. die Beschränkung der Rabattgewährung, sondern es können auch ganz spezifische, auf einzelne Branchen bezogene Maßnahmen, wie die Genehmigungspflicht für Preiserhöhungen oder Preisbildungsregelungen, zum Einsatz kommen.

Die Notwendigkeit einer Preisintervention ergibt sich aber auch dann, wenn der Wettbewerb so gut funktioniert, daß er für die einzelnen Wirtschaftler schließlich ruinöse Konsequenzen zeitigt. Diese Situation des ruinösen Wettbewerbs liegt vor, wenn durch einen Rückgang der Nachfrage ein Verdrängungswettbewerb auf dem betreffenden Markt stattfindet, der über einen nicht mehr kostendeckenden Preis das Gros der Unternehmen zur Aufgabe zwingen müßte. Ist dieser Schrumpfungsprozeß zu Ende, verbleiben am Markte möglicherweise nur wenige Anbieter. Im Extremfall würde ein Monopolmarkt mit allen seinen Konsequenzen entstehen. Solche Oligopol- oder Monopolsituationen müssen durch staatliches Eingreifen verhindert werden, um auf der Angebotsseite die Vielfalt der Produkte und auf der Nachfrageseite die Wahlfreiheit für den Verbraucher zu erhalten.

¹ Vgl. Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, a.a.O., S. 33

Die angesprochenen staatlichen Bestrebungen, die in modernen Volkswirtschaften durchaus den ökonomischen Notwendigkeiten entsprechen, erlauben jedoch noch keine Aussage über die Qualität dieser Ziele im realen wirtschaftlichen Leben. Dies ist darin begründet, daß zu ihrer Erreichung eine Vielzahl von Mitteln bereitsteht, die ihrerseits unterschiedlichen Charakter haben und daher auch nur mehr oder weniger den marktwirtschaftlichen Erfordernissen genügen. Das heißt, ohne Kenntnis des eingesetzten Mittels, also der Art der Preisregelung läßt sich die Frage nach der Tauglichkeit eines Ziels nicht beantworten. Mittel und Ziel dürfen nicht isoliert gesehen werden, sondern es gilt, ihre wechselseitigen Beziehungen zu beachten.

So läßt sich bereits an dieser Stelle die staatliche Preispolitik ganz allgemein in eine indirekte und eine direkte einteilen, je nachdem, wie der Staat die von ihm angestrebten Ziele verfolgt. Die indirekte Preispolitik nimmt Einfluß auf die Faktoren der Preisbildung, wobei sich Angebot und Nachfrage als die entscheidenden Konstituanten erweisen, die der Staat mitgestalten muß. Verbrauchsbeschränkungen, Warenteilung, Kontingentierung, Aufkauf des Angebots und Zurückhaltung des eigenen Angebots lassen sich als Beispiele nennen. Die indirekten staatlichen Preisregulierungen entziehen sich weitgehend einer befriedigenden Systematisierung, da es kaum eine staatliche Maßnahme auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik gibt, die völlig preisneutral ist ¹. Demgegenüber wirkt die direkte Preispolitik auf die Preise selbst durch Ge- und Verbote ein, um damit die einzelwirtschaftlichen Dispositionen zu steuern ². Gesetz, Verordnung oder Verwaltungsakt sind die Instrumente, deren sich der Staat bedienen kann ³.

1 Vgl. Woll, A.: Preisregulierung, staatliche, in: HdWW 28./29. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1981, S. 203

2 Vgl. Pütz, T.: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948, S. 254; Kuhn, N.: Die gesetzgeberisch und verwaltungsmäßig möglichen Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Frankfurt a.M. 1962, S. 18; Hohmann, K.: Höchst-, Fest- und Mindestpreise als Instrumente staatlicher Wirtschaftspolitik, Diss. Tübingen 1951, S. 29 f.

3 Vgl. Rinck, G.: Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1972, Rdnr. 263

B. Arten und Normen staatlicher Preisregelungen

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt wurde, warum der Staat gestaltend in den Prozeß der freien Preisbildung eingreift, geht es im vorliegenden Abschnitt um die Darstellung der grundsätzlichen Möglichkeiten, die dem Staate bei seiner Einflußnahme auf die Preise zur Verfügung stehen. Dabei wird von den staatlichen Preisregelungen auszugehen sein, deren Konsequenzen für die Wirtschaftsteilnehmer gering und am wenigsten einschneidend sind. Preisauszeichnung, Rabatt und Sonderverkaufsregelung stellen keine hoheitlichen Eingriffe dar, die unmittelbare preisbeeinflussende Wirkungen zeitigen, sondern durch derartige Vorschriften soll vor allem der Preisklarheit für den Konsumenten Genüge getan werden. Eine verstärkte staatliche Einflußnahme bedeuten die Preisregelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Dem Unternehmer bleibt zunächst die Freiheit, selbständig einen Preis festzusetzen, jedoch im Falle eines erkannten Preismißbrauchs kann die zuständige Behörde kraft ihrer gesetzlichen Ermächtigung eine Preisänderung veranlassen. Schließlich sind als schwerwiegendste Maßnahmen der staatlichen Preispolitik diejenigen Vorschriften zu untersuchen, die die Preise der betreffenden Güter- oder Dienstleistungen direkt festlegen und damit unmittelbar in den freien Preisbildungsprozeß eingreifen.

I. Preisauszeichnung, Rabatt und Sonderverkaufsregelung

Wie die Preisauszeichnung ¹ von Waren und Dienstleistungen für Letztverbraucher zu erfolgen hat, regelt die Verordnung über Preisangaben vom 10.5.1973 ². Sie betrifft

¹ Vgl. zur Preisauszeichnung auch Holzapfl, W.: Aktuelle Fragen der Preisauszeichnung im Licht der Rechtsprechung, in: Gewerbearchiv 1975, S. 12-16

² BGBl. I, S. 461 i.d.F. v. 23.5.1981 (BGBl. I, S. 333)

jeden, der in seinem Gewerbe Waren und Dienstleistungen geschäftsmäßig anbietet oder für diese öffentlich wirbt¹ und verpflichtet ihn, die geltenden Preise an den ausgestellten Waren, bei Dienstleistungen durch Aushang von Preislisten, durch Auslegen von Speise- und Getränkekarten anzugeben. Die Preisangabeverordnung soll der Preisklarheit und der Preiswahrheit dienen und die Möglichkeiten eines umfassenden Preisvergleichs sichern, um den Verbraucher über das preisgünstigste Angebot zu informieren. Offen und einheitlich müssen die Preise dargelegt werden. Das Feilschen entfällt².

Die Deutlichkeit der Preisforderung ist letztlich auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse, da nur der informierte Verbraucher die Funktion erfüllen kann, die ihm in volkswirtschaftlicher Hinsicht zukommt. Durch seine Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung eines Angebots leistet er einen Beitrag zur Stabilität des Preisniveaus. Erst wenn dem Verbraucher die Gelegenheit gegeben wird, eine im ökonomischen Sinne vernünftige Entscheidung zu treffen, kann sich aus der Vielzahl der von unabhängigen Wirtschaftssubjekten getroffenen Entscheidungen eine sinnvolle Wirtschaftsentwicklung ergeben. Wäre dem Verbraucher die Möglichkeit des Preisvergleichs verwehrt, könnte sich die Konsequenz ergeben, daß er nicht das preisgünstigste, sondern das erstbeste Angebot auswählt. Würde dann die Erzeugung oder der Vertrieb des nachgefragten Produkts mit gesamtwirtschaftlich nicht angemessen hohen Kosten verbunden sein, müßte sich eine Fehlsteuerung von Ressourcen ergeben. Insofern kann die Pflicht zur Preisangabe zu einer besseren Entscheidungsfindung der Nachfrager und damit zu positiven Wirkungen auf die Volkswirtschaft beitragen.

1 Ausnahmen von diesem Prinzip gelten u.a. für Kunstgegenstände, Antiquitäten und Versteigerungen, da es sich hierbei um Einzelstücke handelt und eine Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

2 Vgl. Röper, B.: Die Konkurrenz und ihre Fehlentwicklungen, Berlin 1952, S. 105

Schließlich wird durch das Offenlegen der Preise auch der Wettbewerb zwischen den Unternehmen intensiviert und eine genauere Kalkulation der Verkäufe angeregt ¹. Dies trägt namentlich auch zu einer besseren Markttransparenz bei ².

Der Rabatt ist ein Nachlaß, den der Unternehmer dem Kunden auf den allgemein verlangten Verkaufspreis gewährt ³. Er findet seine Ausprägung in Form eines prozentualen Abzugs oder eines Sonderpreises für bestimmte Personengruppen und soll vor allem in Zeiten scharfen Wettbewerbs Kundschaft anlocken ⁴.

Um den gesunden Preiswettbewerb nicht zu einem Rabattwettbewerb verkommen zu lassen ⁵, wurde am 25.11.1933 das Gesetz über Preisnachlässe (Rabattgesetz) erlassen ^{6,7}. Dessen Zweck liegt in der Verhinderung von Auswüchsen der Rabattgewährung und der Beschränkung der Preisnachlässe als Wettbewerbsmittel auf ein angemessenes Maß ⁸. Damit dient dieses Gesetz also in erster Linie dem Konsumenten, da es die Transparenz des Marktes sichert ⁹. Durch zu hohe Rabatte könnte nur zu leicht das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung verdunkelt ¹⁰ und dem Verbraucher der Vergleich der ausgezeichneten Preise erschwert oder unmöglich gemacht werden. An die Stelle einer eindeutigen Preisforderung würde beim Konsumenten die Illusion eines besonders günstigen Angebots treten.

Daher wird die Rabattgewährung für den Einzelverkauf von Waren und Leistungen des täglichen Bedarfs für den Endverbraucher durch § 1 RabattG eingeschränkt. Dies geschieht nicht, um allgemein gebundene Preise herbeizuführen, sondern für den Unternehmer soll sein angekündigter Normalpreis

1 Vgl. Otto, F.: Probleme der Preisauszeichnung bei Waren, in: Gewerbe-archiv 1973, S. 117

2 Vgl. Gelberg, H.-G.: Kommentar zur Preisangabeverordnung, Düsseldorf 1975, S. 130

3 Vgl. Baumbach, A./Hefermehl, W.: Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, Bd. 1: Wettbewerbsrecht, zehnte, neubearbeitete und vermehrte Aufl., München 1971, S. 1239

4 Vgl. ebenda, S. 1240

5 Vgl. Tetzner, H.: Rabattgesetz, Berlin 1963, S. 22

6 RGBl. I, S. 1011

7 Die letzte Änderung erfolgte am 2.3.1974 (BGBl. I, S. 469)

8 Vgl. Gamm, O.F.v.: Wettbewerbsrechtliche Nebengesetze, Köln 1977, S. 64

9 Vgl. Gröschner, R.: Der Kraftfahrzeughandel und das Rabattgesetz, in: BB 1982, S. 1333

10 Vgl. Hoth, J./Gloy, W.: Zugabe und Rabatt, Berlin-New York 1973, S. 293

verbindlich sein ¹ und als Ausgangsbasis des zu berechnenden Rabatts dienen ². Dadurch wird verhindert, daß der Unternehmer zunächst einen überhöhten Preis fordert und dann durch eine übertriebene Rabattgewährung den Letztverbraucher anlocken und diesem den Eindruck eines besonders preisgünstigen Angebots vermitteln will ³. So ist es doch der vom Unternehmer verlangte Normalpreis, mit dem der Verbraucher rechnet. Diesen, und nicht irgendeinen vagen, auf seinem Verhandlungsgeschick beruhenden Preis legt er bei seiner Kaufentscheidung zugrunde. Nur durch einen eindeutigen, vergleichbaren Preis kann ein marktgemäßes Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer erreicht werden.

Letztlich muß aber auch bemerkt werden, daß das Rabattgesetz ebenso den Unternehmer schützt. Unter Umständen wäre dieser nämlich bei einem unbeschränkten Rabattwettbewerb im Hinblick auf seinen Konkurrenten zu einer wirtschaftlich unvernünftigen Nachahmung gezwungen und würde insofern durch Rabattgewährung jenseits der Grenze der Wirtschaftlichkeit aus wettbewerbspolitischen Gründen die Existenz des Unternehmens gefährden ⁴.

Sonderveranstaltungen sind Verkaufsveranstaltungen besonderer Art und nach § 2 Abs. 1 der Anordnung des Reichswirtschaftsministers betreffend Sonderveranstaltungen vom 4.7.1935 ^{5,6} grundsätzlich untersagt. Als Sonderveranstaltungen werden nach § 1 Abs. 1 dieser Anordnung Verkaufsveranstaltungen im Einzelhandel bezeichnet, die außerhalb des regelmäßigen Geschäftsverkehrs stattfinden, der Beschleunigung des Warenabsatzes dienen und deren Ankündigungen den

1 Vgl. Baumbach, A./Hefermehl, W.: Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, Bd. 1: Wettbewerbsrecht, a.a.O., S. 1242

2 Vgl. Tetzner, H.: Rabattgesetz, a.a.O., S. 15

3 Vgl. Reimer, E./Krieger, A.: Zugabe- und Rabattrecht, Köln-Berlin 1955, S. 117

4 Vgl. Hoth, J./Gloy, W.: Zugabe und Rabatt, a.a.O., S. 292

5 RAnz. Nr. 158

6 Zur Rechtsgültigkeit der Anordnung vgl. Habscheid, W.J.: Zur Weitergeltung des § 9 a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb und der Anordnung des Reichsministers für Wirtschaft zur Regelung der Sonderverkaufsveranstaltungen vom 4. Juli 1935, in: GRUR 1953, S. 78 und derselbe: Sonderveranstaltungen im Wettbewerb, in: WUV 1953, S. 528-531. Ebenfalls zu diesem Problemkreis vgl. BVerfG, Urt. v. 29.11.1977 = NJW 1978, S. 1492

Eindruck hervorrufen, daß besondere Kaufvorteile gewährt werden.

Für ein Verbot von Sonderveranstaltungen ¹ spricht vor allem, daß diese leicht den Anschein besonderer Preisvorteile erwecken und den Verbraucher schnell zugreifen lassen, ohne daß er sich über das Angebot anderer Unternehmen informiert und einen echten Preisvergleich durchgeführt hat. Eine Vielzahl von Sonderveranstaltungen könnte insofern den Konsumenten verwirren und die tatsächliche unternehmerische Preisforderung nicht klar in Erscheinung treten lassen. Preisgünstige Einkaufsmöglichkeiten würden in Aussicht gestellt, die sich bei einer näheren, vergleichenden Betrachtung als eine Täuschung erweisen. Damit könnte die Wahlfreiheit des Verbrauchers manipuliert werden. Bereits die Ankündigung einer Sonderveranstaltung würde nämlich dem betreffenden Unternehmen unangemessene, preislich nicht gerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen und die in der Regel unabhängige und freie Kaufentscheidung des Konsumenten zugunsten des eigenen Angebots beeinflussen.

II. Preiskontrollen nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ² findet das Recht zur Preisregulierung durch die zuständige Behörde seine Ausprägung im § 22, der die Mißbrauchsaufsicht

¹ Beispiele für unerlaubte Sonderveranstaltungen nennen Kamin, H./Schweitzer-Faust, W.: Kommentar zu den Verkaufsveranstaltungen im Handel, Frankfurt a.M. 1969, S. 71-73

² In der Fassung der Bekanntmachung vom 24.9.1980 (BGBl. I, S. 1761)

über marktbeherrschende Unternehmen zum Gegenstand hat ¹.

1. Anwendungsvoraussetzungen des § 22 GWB

Noch die Fassung des GWB von 1957 ² spricht ausdrücklich vom Mißbrauch "beim Fordern und Anbieten von Preisen" ³. Wurde nun in der ersten Novelle des GWB von 1965 diese Formulierung durch eine Generalklausel ("marktbeherrschende Stellung ... mißbräuchlich ausnutzen", § 22 Abs. 4) ersetzt, so kann darin keinesfalls eine Einschränkung gegenüber dem ursprünglichen Rechtszustand gesehen werden ⁴. Dazu geben die historische Entwicklung des Gesetzes und der konkrete Gesetzestext im Abs. 4 des § 22 GWB keinen Anlaß. Der Terminus "mißbräuchlich ausnutzen" umfaßt durchaus auch das Fordern überhöhter Preise ⁵. So hat das Bundeskartellamt aus § 22 GWB das Recht abgeleitet, den in Frage kommenden Unternehmen konkrete Preise zu nennen. Der Bundesgerichtshof hat in Urteilen vom 3. Juli 1976 (Merck) und 16. Dezember 1977 (Hoffmann-LaRoche) die Zulässigkeit behördli-

1 An dieser Stelle sei ein kurzer Hinweis auf das Wettbewerbsrecht der USA erlaubt. Im Antitrustrecht der USA handelt es sich in erster Linie um eine Preiskontrolle, die der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Wettbewerbs dient. Auch mit marktbeherrschenden Unternehmen soll eine sinnvolle Konkurrenz möglich gemacht werden. Durch das parens patriae-Verfahren wird eine Preiskontrolle insofern ausgeübt, daß die als Mißbrauch erkannten Preisaufschläge im nachhinein in Form von Schadensersatz wieder abgeschöpft werden können. Der tatsächliche Schadensersatz freilich ist so hoch, daß der Beklagte mehr zurückzahlen muß, als er an überhöhten Preisen eingenommen hat. (Vgl. Oehler, W.: Parens Patriae-Verfahren - Ein Weg zur Preiskontrolle im US-Antitrustrecht, in: Recht der internationalen Wirtschaft 1978, S. 297 f.)

2 BGBl. I, S. 1086

3 Vgl. hierzu auch Gotthold, J.: Probleme der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, in: WRP 1975, S. 97; Möschel, W.: Preiskontrollen über marktbeherrschende Unternehmen, in: JZ 1975, S. 393; Reich, N.: Mißbrauch der Mißbrauchsaufsicht durch Preiskontrollen über marktbeherrschende Unternehmen? In: ZRP 1975, S. 161; Sauter, H.: Zum Bericht des BKartA über seine Tätigkeit im Jahre 1974, in: WRP 1975, S. 477 f.

4 Vgl. Möschel, W.: Rechtsordnung zwischen Plan und Markt, Tübingen 1975, S. 32

5 Vgl. Henke, W.: Die Preiskontrolle im Wettbewerbsrecht, in: WiSt 1977, S. 434. Und auch Knöpfle, R.: Zur Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen auf dem Preissektor, in: BB 1974, S. 862; Möschel, W.: Marktmacht und Preiskontrolle, in: BB 1976, S. 49

cher Höchstpreisvorgaben bestätigt¹. Diesen Entwicklungen wird durch die Fassung des GWB von 1980 Rechnung getragen und in § 22 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 und 3 GWB ausdrücklich auf Mißbrauchssituationen hingewiesen, die im Zusammenhang mit ungerechtfertigten Entgeltforderungen marktbeherrschender Unternehmen stehen.

Um § 22 GWB im konkreten Fall anwenden zu können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Das Bestehen von Marktmacht und unerwünschte Auswirkungen auf die Marktergebnisse sind zwar Argumente für staatliche Preiseingriffe, dennoch können Wettbewerbsunvollkommenheiten und Marktmacht ohne nähere Spezifizierung noch keinen staatlichen Interventionsbedarf begründen. Stellt doch gerade ihre Existenz in entwickelten Volkswirtschaften mit Produktvielfalt, Kapital- und Personalverflechtung, Unternehmenswachstum und innovatorischen Wettbewerbsvorsprüngen den Normalfall dar. Die Aufgabe der Preisregelung nach § 22 GWB kann deshalb nur sein, die Regelungsfunktion des Marktes zu ergänzen, nicht sie zu ersetzen. Sie bedarf daher der besonderen Rechtfertigung. Erstens muß die Machtintensität über ein festgelegtes, noch tolerierbares Ausmaß an Marktmacht hinausgehen. Zweitens muß die Machtposition zu ökonomisch unerwünschten Ergebnissen führen und drittens muß die Ausnutzung der Macht einen Mißbrauch im Sinne des GWB darstellen². In diesem Zusammenhang soll ein Unternehmen als marktbeherrschend angesehen werden, wenn es seine Wirtschaftspläne aufstellen kann, ohne auf die Mitbewerber Rücksicht nehmen zu müssen³. Diese marktbeherr-

1 Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 50. Auch das Berliner Kammergericht hat die Zulässigkeit der Ergebniskontrolle anerkannt. (Vgl. dazu WuW 1975, S. 650 f. und WuW 1976, S. 313 ff.)

2 Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 49

3 Vgl. Möschel, W.: Der Oligopolmißbrauch im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Tübingen 1974, S. 165

schende Stellung wird dann mißbräuchlich¹ ausgenutzt, wenn ein Verhalten vorliegt, das

- a) geeignet ist, den Wettbewerb zu beeinträchtigen oder auszuschalten oder die Voraussetzungen des Wettbewerbs zu beseitigen,
- b) gegen die Mitbewerber gerichtet ist und dazu wettbewerbsfremde Mittel einsetzt,
- c) die Marktpartner (Lieferanten und Abnehmer) zu einem nicht wettbewerbsgemäßen Verhalten veranlassen soll,
- d) durch Ausnutzung eines nicht vorhandenen wesentlichen Wettbewerbs der besonderen sozialen Verantwortung des Inhabers wirtschaftlicher Macht nicht gerecht wird.²

Kirschstein nennt als preisspezifische Beispiele für das mißbräuchliche Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung zu hohe Verkaufs- oder zu niedrige Einkaufspreise³.

Nicht mißbräuchlich soll ein Preis jedenfalls dann sein, wenn er zur Kostendeckung notwendig ist⁴. Gerade aber in marktbeherrschenden Unternehmen können Kostenüberhöhungen vorliegen. Denn restriktive Marktmacht wird dann nicht zu hohen Gewinnen führen⁵, wenn aufgrund der überragenden Marktposition notwendige Rationalisierungen unterlassen werden. Die Beweispflicht, daß die Kostenlage keinen anderen Preis zuläßt, liegt beim Unternehmer. Kann dieser Be-

¹ Als Mißbrauch eines Rechts soll "der gegen den vorgedachten, beabsichtigten oder gebotenen Zweck des Rechts gerichtete Gebrauch" aufgefaßt werden. Als Zweck des GWB ist die Erhaltung und Förderung der Marktwirtschaft zu konstatieren. (Vgl. Christl, A.: Mißbrauch der Preisbindung durch Preisspaltung, in: BB 1960, S. 297.) Vgl. zum Mißbrauchsbegriff ferner Dichgans, H.: Zum Begriff des "Mißbrauchs" im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: WuW 1958, S. 658-661

² Vgl. dazu: Hildebrandt, H.-U.: Die Anwendung der §§ 22 und 26 Abs. 2 GWB auf das Pressewesen, Diss. Hamburg 1973, S. 146; Hoffmann, D.: Die Bedeutung von Preisen und Kosten bei der Mißbrauchsaufsicht nach § 22 GWB, in: DB 1975, S. 290; Mestmäcker, E.-J.: Das marktbeherrschende Unternehmen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, a.a.O., S. 15; Munzinger, D.K.: Mißbräuchliche Preise, Preisbildungssysteme und Preisstrukturen nach § 22 GWB, Köln-Berlin-Bonn-München 1977, S. 39; Trimarchi, P.: Die rechtliche Beurteilung abgestimmter Verhaltensweisen auf oligopolistischen Märkten, in: GRUR-Int. 1970, S. 319

³ Vgl. Kirschstein, F.: Marktmacht und ihre Kontrolle, München 1974, S. 43

⁴ Vgl. BGHZ 41, 271 ff.

⁵ Vgl. Hoppmann, E.: Preiskontrolle - Mittel der Systemveränderung, in: Wirtschaftsdienst 1974, S. 391

weis nicht erbracht werden, könnte die Kartellbehörde aufgrund grober Schätzungen einen kostendeckenden Preis ermitteln ¹. Kostenkontrollen wiederum sind schwierig durchzuführen, weil es keine objektiv zurechenbaren Kosten gibt, sondern diese durch einen die Chancen und Risiken abwägenden Akt unternehmerischer Entscheidung bestimmt werden ².

2. Feststellung des Preismißbrauchs

Will die zuständige Behörde einen von ihr vermuteten Preismißbrauch unterbinden, muß sie nachweisen, daß der betreffende Preis bei wesentlichem Wettbewerb anders wäre, daß also im konkreten Fall der bestehende Preis nicht das Resultat eines freien Wettbewerbs ist ³. Um diesen Beweis zu erbringen, kann auf die Konzepte des Als-ob-Maßstabes und des Vergleichsmarktes zurückgegriffen werden ^{4,5}. Das Konzept des Als-ob-Wettbewerbs beruht auf einem Vergleich von Verhaltensweisen oder Ergebnissen, die sich bei einer fiktiven, wirksamen Wettbewerbssituation ergeben würden, mit den tatsächlichen Verhaltensweisen und Ergebnissen des betreffenden Marktes. Aus der sich ergebenden Differenz wer-

1 Vgl. Baur, J.F.: Der Mißbrauch im deutschen Kartellrecht, Tübingen 1972, S. 235

2 Vgl. Hoppmann, E.: Preiskontrolle - Mittel der Systemveränderung, a.a.O., S. 392

3 Vgl. Bechthold, R.: Marktbeherrschung, Preiskontrolle, Fusionskontrolle, in: DB 1974, S. 1948

4 Vgl. Hoppmann, E.: Preiskontrolle und Als-ob-Konzept, Tübingen 1974, S. 5; Gabriel, S.L.: Preiskontrolle im Rahmen der Wettbewerbspolitik, Tübingen 1976, S. 8; Lenel, H.O.: Vollständiger und freier Wettbewerb als Leitbilder für die Wettbewerbspolitik gegenüber mächtigen Unternehmen, in: Böhm, F.: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für F. Böhm zum 80. Geburtstag, Tübingen 1975, S. 317-340. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Wortlaut des § 22 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 GWB

5 Alternativkonzeptionen entwirft Möschel, W.: Preiskontrolle über marktbeherrschende Unternehmen, in: JZ 1975, S. 396-399

den Rückschlüsse über den Umfang des Mißbrauchs gezogen¹. Der für die Behörde bestehende Ermessensspielraum wird insofern beschränkt, daß zunächst einmal die Abweichung vom gedanklichen Wettbewerbspreis erheblich sein muß², wenn das Kartellamt preisgestaltend eingreifen will. Ferner kann die Kartellbehörde nur den unter den eigentümlichen Bedingungen des jeweiligen Marktes oder der bestimmten Industrie möglichen Wettbewerb als Maßstab heranziehen³. Somit sind realitätsferne Wettbewerbsmodelle oder Wunschträume über den "gerechten" Preis nicht zur Ermittlung des Als-ob-Preises geeignet, vielmehr läßt sich dieser nicht generell-abstrakt, sondern nur im Hinblick auf einen konkreten Markt ermitteln⁴.

Der Begriff des "funktionsfähigen Wettbewerbs" steht im Mittelpunkt der Als-ob-Konzeption. Er ist der Maßstab für die Beurteilung, ob ein Preismißbrauch vorliegt. Damit hängt von der Beantwortung der zentralen Frage, was nun eigentlich wirksame⁵ Konkurrenz sei, die Anwendbarkeit der gesamten Konzeption ab. Der Versuch, diesen Begriff einer exakten Definition zu unterziehen, macht die "Misere" deutlich, in der sich der Interpret befindet. Wollte man die Vielzahl der ökonomischen Faktoren, die in ihrer Gesamtheit präzisen Betrachtungen nicht zugänglich sind, noch dazu in einem sich ständig ändernden politischen Umfeld berücksichtigen,

1 Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 82 f.

2 Vgl. Benisch, W.: Marktvergleich zur Feststellung mißbräuchlicher Preise, in: WuW 1974, S. 807

3 Vgl. Käufer, E.: Patente, Wettbewerb und technischer Fortschritt, Bad Homburg v.d.H. 1970, S. 28 f.

4 Vgl. Hoppmann, E.: Preiskontrolle und Als-ob-Konzept, a.a.O., S. 16

5 Die Problematik, die wirksame Konkurrenz zu umschreiben, kommt auch in einem Bonmot zum Ausdruck, das besagt, in der Nationalökonomie existieren so viele Wettbewerbsdefinitionen wie es Volkswirte gibt. Vgl. im übrigen zu diesem Problemkreis Blum, R.: Der Wettbewerb im wirtschaftspolitischen Konzept, in: ZfdgesStW, Bd. 121/1965, S. 61-64; Gabriel, S.L.: Mißbrauch wirtschaftlicher Macht: Kriterien, Verfahren, Maßnahmen, in: WuW 1968, S. 596; derselbe: "Wesentlicher" Wettbewerb und "mißbräuchliche" Preise, in: BB 1974, S. 1406; Jens, U.: Möglichkeiten und Grenzen der Preiskontrolle, in: Wirtschaftsdienst 1977, S. 244; Willeke, F.-U.: Marktherrschaft und Mißbrauch von Marktmacht, in: WuW 1975, S. 538-541

muß sich herauskristallisieren, daß der Gegenstand, den man analysieren will, zu komplex ist, um in einer generell-abstrakten Weise bestimmt zu werden. Die Illusion, unter der Annahme einer "allwissenden Rationalität" Wettbewerbsmodelle zu konstruieren, die für alle Zeiten Gültigkeit besitzen, muß der realistischen Einschätzung weichen, daß sich nicht viel mehr als einige allgemeine Eigenschaften des Wettbewerbsprozesses aufzählen lassen. Daher muß sich das Konzept des Als-ob-Wettbewerbs zunächst als inhaltlich unbestimmt bezeichnen lassen, "da es den wesentlichen Wettbewerb nicht gibt" ¹. Wenn aber schon die Grundkonzeption spekulativen Charakter hat, muß der darauf aufbauende fiktive Wettbewerbspreis ebenfalls als ein äußerst vager Anhaltspunkt gelten. Die Möglichkeit, einen Preismißbrauch überhaupt feststellen zu können, wäre damit in Frage gestellt. Die Folge müßte deshalb sein, daß, wenn sich die Kontrolle von Marktergebnissen auf derart ungewisse Überlegungen stützt und die Unternehmer im Unklaren über die Rechtmäßigkeit ihres Handelns läßt, sie mit rechtsstaatlichen Beweisregeln in Konflikt gerät ².

Diese Konsequenz kann aber dann nicht überzeugen, wenn man von dem Zweck der Als-ob-Konzeption ausgeht, der jedenfalls nicht darin besteht, allgemeine Wettbewerbsregeln zu entwerfen. Durch die Zugrundelegung eines gedanklichen Wettbewerbspreises soll in einem ganz konkreten Fall ein Preismißbrauch verhindert werden. Das heißt, es besteht nicht die Notwendigkeit, irgendeine abstrakte Wettbewerbssituation anzunehmen, sondern auf einem ganz bestimmten Markt soll für ein ganz bestimmtes Unternehmen ein Preis ermittelt werden. Die Faktoren, die in diesem Fall zu berücksichtigen sind, lassen sich in der Tat erheblich einschränken. Steht auch außer Frage, daß sie nicht in vollem Umfang in die Überlegungen eingehen können, weil viele Einflußgrößen gar nicht exakt zu erkennen sind, so ist dies insofern

1 Willeke, F.-U.: Marktbeherrschung und Mißbrauch von Marktmacht, a.a.O., S. 547

2 So jedenfalls Ewers, H.-J.: Absage an Preiskontrolleure, in: Wirtschaftsdienst 1975, S. 256 und Mestmäcker, E.J.: Verpflichtet § 22 GWB die Kartellbehörde, marktbeherrschenden Unternehmen ein Verhalten aufzuerlegen, als ob Wettbewerb bestünde? In: DB 1968, S. 1806

unerheblich, weil sich auch der Unternehmer bei seiner Preisbildung nur auf einige wenige Anhaltspunkte stützt. Der Ruf nach Vollständigkeit hinsichtlich der Preisbestimmungsfaktoren ist deshalb verfehlt. Auch jeder Unternehmer hat nur einen Überblick über den Teil des Marktes, in dem er sich betätigt. Die Aufgabe der Behörde ist es nun, diesen Marktsektor zu untersuchen und aufgrund der sich ergebenden Erkenntnisse eine Wettbewerbssituation zu simulieren und einen Preis zu eruieren. Ist diese Preisbildung auch von dem hohen Anspruch der Vollkommenheit entfernt, so ist sie doch nicht so viel weniger unvollkommen als die Preise, die in der ökonomischen Realität entstehen.

Rekurriert die Als-ob-Konzeption auf ein ideelles Wettbewerbsmodell, so wird bei dem Verfahren des Vergleichsmarktes ein Preis herangezogen, der sich auf einem tatsächlich existierenden, vergleichbaren Markt mit "funktionsfähigem" Wettbewerb gebildet hat ^{1,2}. Die Vergleichsbasis wird aus der empirischen Wirklichkeit abgeleitet und nicht gedanklich-modellmäßig konstruiert. Die Preise des Vergleichsmarktes bilden den Maßstab für die Mißbrauchsbeurteilung ³. Der Vergleich zweier Märkte macht es notwendig, daß bestimmte Kriterien herangezogen werden, um den unterschiedlichen Marktformen Rechnung zu tragen. Zu denken ist hier an die Produkte und Leistungen, Wettbewerbsparameter (Rabatte, Konditionen, Lieferzeiten etc.), Absatzwege und Unternehmen (Marktfunktion, Struktur) ⁴.

Bei der Anwendung des Vergleichsmarktkonzeptes bedürfen folgende Probleme der Lösung. Erstens ist ein relevanter Markt erst abzugrenzen, denn ein Vergleichsmarkt ist nicht immer so ohne weiteres vorhanden. Schwierigkeiten treten insbesondere dann auf, wenn ein räumlicher und sachlicher

1 Vgl. Gabriel, S.L.: Preiskontrolle im Rahmen der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 23

2 Zur Feststellung des Preismißbrauchs durch Gewinnvergleiche mit vergleichbaren Herstellern derselben Branche und den damit verbundenen Problemen vgl. Grebner, K.v.: Feststellung mißbräuchlicher Preise durch Gewinnvergleiche? In: Die Unternehmung 1975, S. 143-156

3 Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.84

4 Vgl. Benisch, W.: Marktvergleich zur Feststellung mißbräuchlicher Preise, a.a.O., S. 808-810

Vergleichsmarkt fehlt. Es bleibt dann nur der Rückgriff auf den zeitlichen Vergleichsmarkt, also auf die unternehmerische Preisgestaltung in der Vergangenheit. Dies würde auf eine Kostenkontrolle hinauslaufen, die Probleme eigener Art zeitigt¹. Zweitens muß die Intensität des Wettbewerbs bei beiden Märkten gleich sein. Drittens müssen beide Märkte, zumindest annähernd, die gleiche Marktstruktur aufweisen. Viertens müssen die Rahmenbedingungen bei beiden Märkten nahezu identisch sein. Fünftens muß sich der Preis auf dem Vergleichsmarkt als Ergebnis eines wirkamen Wettbewerbs gebildet haben und darf nicht manipuliert sein. Eine befriedigende Lösung aller angesprochenen Probleme ist kaum möglich, da eine Vielzahl von Imponderabilien das Geschehen auf beiden Märkten beeinflusst. Diesem Umstand wird von seiten der Kartellbehörde dadurch Rechnung getragen, daß die obere Preisgrenze, von der ab man eine wettbewerbswirksame Preisgestaltung nicht mehr als gegeben ansieht, in einem weiten Toleranzbereich angegeben wird. Der Ermessensspielraum, den die Behörde bei ihren Entscheidungen hinsichtlich eines Mißbrauchs privater Preisgestaltungsfreiheit hat, wird nach § 70 Abs. 5 S. 1 GWB durch die gesetzlichen Grenzen des Ermessens und den Sinn und Zweck des Gesetzes eingeschränkt. Die für den Fortbestand der marktwirtschaftlichen Ordnung wichtige, grundsätzliche Entscheidung, daß der staatliche Eingriff nur so weit gehen darf, wie er zur Abstellung des Mißbrauchs und der Wiederherstellung des Wettbewerbs notwendig ist, wird hier noch einmal deutlich gemacht.

Die im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gegebenen Möglichkeiten des preisgestaltenden, administrativen Eingriffs zeigen, daß es nicht darum geht, die Marktfunktionen außer Kraft zu setzen, sondern der Staat greift erst dann korrigierend ein, wenn sich der privatwirtschaftlich geforderte Preis als eine mißbräuchliche Ausnutzung der Wirtschaftssubjekte durch ein marktbeherrschendes Un-

¹ Vgl. Krüper, M.: Preisstabilisierung durch Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1974, S. 400

ternehmen erweist. Dies ist vor allem in denjenigen Bereichen von Bedeutung, wo die Konkurrenzsituation aufgrund bereits erfolgter Konzentrationsprozesse nicht mehr den Anforderungen entspricht, die ein marktwirtschaftliches System stellt. Hier hat der Staat nicht nur dafür Sorge zu tragen, daß die Marktergebnisse nicht das freiheitliche System pervertieren und den Prozeß der Selbststeuerung der Marktwirtschaft beeinträchtigen, sondern es muß auch geprüft werden, inwieweit das Verhalten des marktbeherrschenden Unternehmens mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Damit ist die Feststellung eines Preismißbrauchs nicht nur von ökonomischen Kriterien geprägt. Gleichzeitig sind auch außerökonomische Faktoren zu berücksichtigen. Bedenklich ist dies nur dann, wenn die politischen Einflußfaktoren die Entscheidung über einen Preiseingriff dominieren und eine idealtypische Wettbewerbssituation herbeigeführt werden soll ¹. Gerade die Unvollkommenheit des Wettbewerbsprozesses sichert häufig dessen Dynamik und kommt damit auch den Interessen der Wirtschaftsteilnehmer entgegen. So muß die Kartellbehörde bei ihrer Preisintervention eine fiktive oder tatsächliche Marktsituation zugrunde legen, die den spezifischen Bedingungen des betreffenden Marktes entspricht, damit der Markt der Maßstab der behördlichen Entscheidung bleibt. Der Eingriff soll so wenig wie möglich der marktwirtschaftlichen Steuerungsfunktion zuwiderlaufen und dem Wettbewerbsmechanismus gewissermaßen einen neuen Impuls geben. Deshalb darf der Staat nur dann für den Schutz der Wirtschaftssubjekte sorgen, wenn die ökonomische Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer in Gefahr ist und sich Preisentwicklungen ergeben, die mit dem System der sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar sind.

¹ Z.B. im Hinblick auf spezifische moralische und ethische Vorstellungen.

3. Unterscheidung zwischen Preisinterventionen nach § 22 GWB und staatlich administrierten Preisen

Preiskontrollen nach § 22 GWB in der Form von Höchstpreisvorgaben bilden eine Variante staatlich administrierter Preise. Sie unterscheiden sich aber von denjenigen Preisen, die im allgemeinen mit diesem Begriff umschrieben werden, in einigen Punkten:

1. Amtliche Preisbeschlüsse im Rahmen der Mißbrauchsaufsicht sind keineswegs unmittelbar rechtswirksam, sondern unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung.
2. Die Kartellbehörde kann nur eine Höchstpreisgrenze angeben, von der ab ein Preismißbrauch angenommen wird. Innerhalb dieser Grenze verbleibt die Entscheidung über die Preisbildung beim einzelnen Unternehmen.
3. Die behördliche Mißbrauchsaufsicht ist auf Einzelfälle beschränkt.
4. Die Interventionsgrundlagen der Mißbrauchsaufsicht können sich relativ kurzfristig ändern. Demgegenüber unterliegen staatlich administrierte Preise einer grundsätzlichen staatlichen Reglementierung, wobei Korrekturen der Einflußnahme auf die Preise nur selten und nach umfassenden Erörterungen der Liberalisierungsmöglichkeiten zustande kommen.
5. Die Mißbrauchskontrolle ist nur auf das Ziel der Verhinderung marktmachtbedingter Marktergebnisse und damit auf die Sicherung des Wettbewerbs ausgerichtet. Staatlich administrierten Preisen liegt dagegen ein mehrdimensionales Zielsystem zugrunde, mit einzel- als auch gesamtwirtschaftlichen Zielen.¹

Die Darstellung der staatlichen Preisinterventionen entsprechend den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zeigte, an welche Voraussetzungen das hoheitliche Handeln gebunden ist, welche Probleme sich dabei ergeben und vor allem, daß erst eine ganz spezifische Miß-

¹ Vgl. Baum, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 55

brauchssituation vorliegen muß, bevor die Behörde die notwendigen Maßnahmen ergreifen kann. Demgegenüber werden im folgenden Kapitel diejenigen Preiseingriffe vorgestellt, die umfassender Natur und nicht an Einzelfälle gebunden sind, sondern die für ganze Branchen und letztlich auch für die Gesamtwirtschaft Anwendung finden können.

III. Hauptformen staatlich administrierter Preise

Bei den direkten Preiseingriffen des Staates, die unmittelbar einen Preis festlegen, der für alle von der Regelung erfaßten Wirtschaftler verbindlich ist, steht, je nach Intention und Schutzobjekt, ein reichhaltiges Instrumentarium zur Verfügung. Nicht nur Maßnahmen völliger Starrheit (z.B. Festpreis), die den Wirtschaftsteilnehmern keine Gestaltungsfreiheit belassen, sondern auch solche hoher Flexibilität (z.B. Spannenpreis), die den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen können, bieten sich an. Im folgenden sollen zunächst die einzelnen Arten der administrierten Preise im Rahmen einer darstellenden Betrachtung vorgestellt werden. Eine kritische Interpretation wird im Anschluß an dieses Kapitel vorgenommen.

1. Festpreis

Durch die staatliche Festpreispolitik wird seitens einer Behörde ein Preis festgelegt, der weder unter- noch überschritten werden darf und damit für die unter den Geltungsbereich der Regelung fallenden Einzelwirtschaften verbindlich und Maßstab ihrer Dispositionen ist. Der Schutz des Konsumenten vor überhöhten Preisforderungen wird verbunden mit der Sicherstellung eines angemessenen Einkommens für den Unternehmer. Die Ausschaltung der funktionalen Bedingtheit der Preise durch Angebot und Nachfrage¹ hat zur Folge, daß quantitative Regelungen (Kontingentierung, Beschränkung des Marktzugangs) mit der Anwendung eines Festpreises einhergehen müssen.

¹ Vgl. Pütz, T.: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948, S. 257

Macht die Behörde von der Möglichkeit eines Festpreises Gebrauch, kann sie, in Abhängigkeit vom angestrebten Zweck der Regelung, diesen über oder unter dem Niveau des Marktpreises festsetzen. Aber auch der Festpreis, der auf dem Marktpreisniveau festgelegt wird, hat einen Sinn. Erstens dient er der Ausschaltung zeitlicher Preisschwankungen. Angebots- und Nachfrageveränderungen sind durch staatliche Vorratshaltung auszugleichen. Zweitens wird im Oligopol und im zweiseitigen Monopol durch die staatliche Preisfestsetzung erst ein Gleichgewicht erreicht. Auch größere Wirtschaftseinheiten sehen den Festpreis als Plandatum an, wodurch sich aus der Geltung der Preisunabhängigkeit das konkurrenzwirtschaftliche Gleichgewicht ergibt ¹.

Als Beispiele, wo von der Möglichkeit eines Festpreises zur Regelung privater Wirtschaftstätigkeit Gebrauch gemacht wird, lassen sich die folgenden Bereiche nennen: Personenbeförderung mit Kraftdroschken (Taxen) ², gewerblicher Personen- und Güterverkehr durch Luftfahrzeuge ³, gewerbliche Binnenschifffahrt ⁴ und die Beförderung von Militärgütern ⁵.

2. Preisstop

Das radikalste Mittel einer staatlichen Einflußnahme auf die Preise, meist angewandt, um die Inflation ⁶ zu bekämpfen und damit die Bezieher kleiner oder mittlerer Einkommen vor der Geldentwertung zu schützen, ist der Preisstop. Von einem bestimmten Stichtag an besteht ein generelles Verbot, die Preise zu erhöhen. Entsprechende Sanktionen flankieren diese Maßnahme. Abgesehen von den preisdämpfen-

1 Vgl. Stackelberg, H.v.: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, zweite, photomechanisch gedruckte Aufl., Tübingen-Zürich 1951, S. 228 f.

2 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21.3.1961 (BGBl I, S. 241) i.d.F. v. 9.7.1979 (BGBl I, S. 989)

3 Luftverkehrsgesetz i.d.F. v. 14.1.1981 (BGBl I, S. 61)

4 Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr v. 8.1.1969 (BGBl I, S. 65)

5 Tarifbestimmungen für die Beförderung von Militärgütern vom 15.9.1972 (BAnz. Nr. 153 v. 17.8.1972), zuletzt geändert durch die VOTSF Nr. 8/79 (BAnz. Nr. 213 v. 13.11.1979)

6 Inflation ist ein Prozeß, der durch ständige Preisniveausteigerungen gekennzeichnet ist. (Vgl. Woll, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 6., verbesserte und ergänzte Aufl., München 1978, S. 375)

den Wirkungen soll der Wirtschaftspolitik ein zeitlicher Spielraum für fiskal- und geldpolitische Neuorientierungen eingeräumt werden ¹. Die Aufrechterhaltung des Preisstops über eine bestimmte Zeitspanne macht Preisniveaupassungen notwendig, um auf die sich ändernden Faktorpreise für die Produktion zu reagieren. Insbesondere aus diesem Grund wird der Preis häufig mit einem Lohnstop gekoppelt.

Das bekannteste Beispiel für einen Preisstop läßt sich in der Vergangenheit finden und besteht in der Preisstopverordnung von 1936 ². Diese PreisstopVO war eine Allgemein-Maßnahme. Nicht nur aufgrund des Verordnungstextes, sondern vor allem in Anbetracht des wirtschaftlichen Zustandes dieser Zeit. Die PreisstopVO schaltete den Parteiwillen aus. Anbieter und Nachfrager mußten sich einem Preis unterwerfen, der auf dem Ordnungswege bestimmt wurde. Solange kein Kontrahierungszwang bestand, war dieser Preis zwar vom Parteikonsens abhängig, rekurierte aber nicht mehr auf diesen ³.

3. Höchstpreis

Wird der staatliche Preis unter dem Niveau des Marktpreises festgesetzt, liegt ein Höchstpreis im volkswirtschaftlichen Sinn vor. Da dieser zwar unter-, aber nicht überschritten werden darf, hat die Einzelwirtschaft dann Preisgestaltungsfreiheit, wenn sich ihre Dispositionen unterhalb des staatlichen Grenzpreises bewegen. Je nachdem, welches Niveau der Höchstpreis erreicht, kann für die Marktkräfte durchaus noch ein Bewegungsspielraum bestehen. Durch die Anwendung eines Höchstpreises wird der Versuch unternommen,

¹ Vgl. Zinn, K.-G.: Preissystem und Staatsinterventionismus, Köln 1978, S. 108

² Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen vom 26. November 1936 (RGBl. I, S. 955). Auch abgedruckt in Klemm, E.: Die allgemeinen Vorschriften des Preisrechts, Stuttgart 1947, S. 21-23

³ Vgl. Schnurr, M.: Öffentliches Preisrecht/Sein Sinn und Widersinn, München 1948, S. 15

die Konsequenzen zu vermeiden, die eine schwerwiegendere Maßnahme, wie z.B. der Festpreis, mit sich bringen würde. Unter Abwägung aller Einflußfaktoren kann für bestimmte Wirtschaftsbereiche durch einen Höchstpreis ein Zustand herbeigeführt werden, der allen Interessen gerecht wird. Der Grundgedanke, auf dem diese Form der staatlichen Preispolitik basiert, ist politischer Natur. Der Konsument soll vor zu hohen Preisen geschützt werden. Insbesondere im Bereich der lebensnotwendigen Güter finden sich, unter dem Gesichtspunkt des sozialen Ausgleichs, deshalb Höchstpreise. Das Ausbleiben eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage muß dann durch eine verwaltungsmäßige Steuerung überwunden werden.

In folgenden Bereichen hat sich der Staat für die Festsetzung von Höchstpreisen entschieden: Elektrizitätswirtschaft¹, Leistungen aufgrund öffentlicher Aufträge mit Ausnahme von Bauleistungen² und Bauleistungen aufgrund öffentlicher oder mit öffentlichen Mitteln finanzierter Aufträge³.

4. Mindestpreis

Von einem Mindestpreis wird dann gesprochen, wenn der staatlich administrierte Preis über dem Niveau des sich aus Angebot und Nachfrage ergebenden Preises festgesetzt wird. Insbesondere ist er zum Schutz der Produzenten vor rentabilitätsgefährdenden Preissenkungen einzusetzen. Das heißt letztlich, daß der Mindestpreis helfen soll, einen ruinösen Wettbewerb zwischen den Unternehmen eines bestimmten Marktes zu

1 VO über allgemeine Tarife für die Versorgung mit Elektrizität vom 26.11.1971 (BGBl I, S. 1865) i.d.F. v. 30.1.1980 (BGBl I, S. 122)

2 VO PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953 (BAnz. Nr. 244 vom 18.12.1953) i.d.F. v. 12.12.1967 (BAnz. Nr. 237 v. 19.12.1967)

3 VO PR Nr. 1/72 über die Preise für Bauleistungen bei öffentlichen oder mit öffentlichen Mitteln finanzierten Aufträgen vom 6.3.1972 (BGBl I, S. 293) i.d.F. v. 18.3.1975 (BGBl I, S. 705); VO PR Nr. 4/72 über die Bemessung des kalkulatorischen Zinssatzes vom 17.4.1972 (BAnz. Nr. 78 v. 25.4.1972)

vermeiden. Im gesamtwirtschaftlichen Interesse ist dies dann erforderlich, wenn durch einen Preisverfall in volkswirtschaftlich wichtigen Bereichen eine Vielzahl von Betrieben aus dem Markt ausscheiden müßte und sich dadurch nicht zu vertretende Angebotsengpässe ergeben würden. Wird der Mindestpreis über eine längere Zeitspanne aufrechterhalten und kann sich unter seinem Schutz ein zu großes Güterangebot entwickeln, müssen weitere interventionistische Maßnahmen Platz greifen, um die sich ergebenden Überschüsse zu vermeiden oder auf anderem Wege zu beseitigen.

Eine staatliche Mindestpreispolitik wird in folgenden Bereichen praktiziert: Land- und Ernährungswirtschaft ¹, unverarbeiteter Branntwein und Trinkbranntweinerzeugnisse ² und Seehafenspedition ³.

5. Spannenpreis

Der Spannenpreis kombiniert den Höchst- und den Mindestpreis ⁴ zu einer selbständigen Form der staatlichen Preispolitik und beläßt der privaten Preisgestaltung einen mehr oder weniger großen Spielraum. Dadurch wird es dem Staat möglich, den Preis in gewissen Grenzen sich frei bewegen zu lassen, gleichzeitig aber Produzent und Konsument vor unerwünschten Marktergebnissen abzusichern. Entsprechend den spezifischen Erfordernissen des zu regulierenden Marktes kann die Spanne so gewählt werden, daß entweder der Produzent oder der Konsument vorrangig geschützt werden, um im Interesse der Allgemeinheit liegende Entwicklungen zu fördern. Kommt der am Markt sich bildende Preis häufig den festgelegten Grenzen nahe, ist eine Veränderung der Preisspanne zu überdenken. Andernfalls müssen Vorkehrungen für die Ver-

1 Aufgrund der Vielzahl der im Rahmen der EWG Marktordnungen erlassenen Vorschriften muß an dieser Stelle auf eine Aufzählung verzichtet werden.

2 Gesetz über das Branntweinmonopol vom 8.4.1922 (RGB1 I, S. 405) i.d.F. v. 29.3.1967 (BGBl I, S. 385)

3 VO PR Nr. 25/52 über Vergütungen für Leistungen von Spediteuren in Seehäfen vom 3.4.1952 (BAnz. Nr. 72 v. 12.4.1952)

4 Vgl. auch Helm, J.G.: Preisrecht, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 4411

hinderung von Angebots- oder Nachfrageüberschüssen getroffen werden, je nachdem, ob der Marktpreis an die obere oder an die untere Grenze stößt.

Spannenpreise sind in folgenden Wirtschaftsbereichen gebräuchlich: Im gewerblichen Güternah-¹ und Güterfernverkehr² und bei der Abfertigungsspedition im Güterfernverkehr³.

6. Preisbildungsregelungen

Eine weitere Variante der staatlich administrierten Preise stellen die Preisbildungsregelungen dar. Im Gegensatz zu den bisher beschriebenen Möglichkeiten hoheitlicher Preisfestsetzung wirkt der Staat hier nicht auf den Preis als das Ergebnis eines Marktprozesses ein, sondern er beeinflusst gezielt diejenigen Faktoren, die der Unternehmer bei seiner Preisgestaltung zugrunde legt. Diese Methode ist in ihrer Konsequenz ebenso "treffsicher", als würde der Preis direkt administriert.

Als die wesentlichste Determinante privatwirtschaftlicher Preisbildung stehen die Kosten im Vordergrund der staatlichen Einflußnahme. Minuziöse Vorschriften bestimmen nicht nur, was unter den Begriff der Kosten zu subsumieren ist, sondern auch, wie diese in die notwendigen Berechnungen einzugehen haben. Um dem Unternehmer die Möglichkeit zu weiteren Investitionen offenzulassen und um eine annähernd marktgerechte Situation zu simulieren, wird zusätzlich zu den Kosten noch ein "angemessener" Gewinn verrechnet.

1 VO TS Nr. 11/58 über einen Tarif für den Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 29.12.1958 (BAnz. Nr. 1 v. 3.1.1959)

2 Güterkraftverkehrsgesetz i.d.F. v. 6.8.1975 (BGBl. I, S. 2132)

3 AO PR Nr. 146/48 über Vergütungen für den Abfertigungsdienst des Güterfernverkehrs mit Kraftfahrzeugen vom 29.12.1948 (Mitteilungsblatt der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1949 II, S. 14) i.d.F. v. 22.1.1959 (BAnz. Nr. 15 v. 23.1.1959)

a) Kostenpreisprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen

Wie bereits angedeutet, ist unter dem Begriff des Kostenpreises ein Preis zu verstehen, der aufgrund staatlicher Vorschriften gebildet wird und der dem Unternehmer für jede Leistung Kostendeckung und darüber hinaus einen angemessenen Gewinn garantiert ¹. Nach Preiser verdankt er seine Berechtigung einer spezifischen Situation, die sich dadurch charakterisieren läßt, daß bei einer freien Preisbildung durch Preissteigerungen keine Angebotsvermehrung erreicht werden kann ². Dies ist dann der Fall, wenn weder die inländische Produktion noch die Importe in dem erforderlichen Umfang erhöht werden können. Daraus würden sich dann zwei Konsequenzen ergeben. Erstens müßte sich die Nachfrage aufgrund der höheren Preise vermindern, was insbesondere unter sozialpolitischen Gesichtspunkten nicht vertretbar ist, wenn es sich um Güter oder Dienste handelt, die im Interesse des Gemeinwohls notwendig sind. Zweitens könnten die Unternehmen ihre Gewinne erhöhen, ohne daß sie dafür besondere Anstrengungen erbringen müßten. Der Kostenpreis wird deshalb dann eingesetzt, wenn die Marktbewertung der vom Unternehmen vollbrachten Leistung gestört ist ³, weil sich eben kein Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeiführen läßt. Damit sind in praxi in erster Linie diejenigen Bereiche angesprochen, in denen individuelle und einmalige Leistungen angeboten und nachgefragt werden, für die es keinen allgemeinen Preis gibt.

Die Berechnung des Kostenpreises kann erstens auf der Basis der betriebsindividuellen Selbstkosten, womit auf die angemessenen Kosten abgestellt wird, vorgenommen werden. Zwei-

¹ Vgl. Diederich, H.: Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Heidelberg 1961, S. 18 und Kruse, A.: Preisstop und Produktionskosten, Münchener volkswirtschaftliche Schriften, Heft 30, Jena 1940, S. 15

² Vgl. Preiser, E.: Wettbewerbspreis und Kostenpreis, in: Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin 1942, S. 121-124

³ Vgl. Tschierswitz, R.: Der kalkulatorische Gewinn des betriebseigenen Selbstkostenpreises, in: BFuP 1957, S. 32

tens können die zulässigen Kostenarten oder einzelne Kostensätze festgelegt werden, wodurch die Kalkulation der Kosten für die Bildung der Endpreise geregelt wird ¹. Die dritte Möglichkeit besteht in einer Gewinnregulierung, welche die entstehenden Kosten zwar anerkennt, aber die zulässige Gewinnhöhe begrenzt ². Dennoch können Kosten und Gewinne nicht unabhängig voneinander bestimmt werden, soll nicht der Unternehmer Gewinnanteile als Kosten deklarieren können. Vorschriften, die eine Preisbildung nach dem angemessenen Gewinn anstreben, müssen auch stets eine Kostenregulierung vornehmen und festlegen, welche Aufwendungen als Kosten anerkannt werden ³. Schließlich können zur Ermittlung des Kostenpreises auch die "angemessenen" Kosten eines durchschnittlichen Betriebes herangezogen werden. Ebenfalls ist es möglich, den Gewinnzuschlag frei auszuhandeln, wenn die Berechnung auf der Grundlage betrieblicher Kennziffern zu große Schwierigkeiten mit sich bringen würde ^{4,5}.

Zur praktischen Anwendung kommt das Kostenpreisprinzip insbesondere bei der Preisbildung für öffentliche Aufträge ⁶, wenn

-
- 1 Vgl. Hegelheimer, A.: Wirtschaftslenkung und Preisintervention, a.a.O., S. 124
 - 2 Vgl. Huppert, W.: Wirtschaftslenkung. Staatliche Lenkung und Planung der industriellen Wirtschaft, Meisenheim am Glan 1955, S. 75
 - 3 Vgl. Hegelheimer, A.: Wirtschaftslenkung und Preisintervention, a.a.O., S. 126
 - 4 Vgl. Machenheimer, D.: Die Problematik des Kostenpreises bei öffentlichen Aufträgen, Diss. Marburg 1972, S. 21
 - 5 Da auf einzelne Methoden der Kostenrechnung in dieser Arbeit nicht eingegangen werden kann, vgl. dazu ausführlich: Fischer, G.: LSP-LSP, Preis und Kosten, zweite, neubearbeitete Aufl., Heidelberg 1954, S. 38-85
 - 6 Vgl. ausführlich zum öffentlichen Auftragswesen: Altmann, C.H.: Das öffentliche Auftragswesen, Stuttgart 1960; derselbe: Das Preisprüfungsrecht des öffentlichen Auftraggebers, Meisenheim am Glan 1960; Dräger, G.: Der angemessene kalkulatorische Gewinn bei öffentlichen Aufträgen, Diss. München 1964; Henrichs, W.: Öffentliche Einkaufsmacht und Preisrechtsordnung, in: DB 1968, S. 923-927; Müller, H.: Staatliche Preislenkung bei öffentlichen Aufträgen, Diss. Göttingen 1970; Müller, K.: Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen an das Baugewerbe, Bonn 1972; Schmitz, E.: Das Recht der öffentlichen Aufträge im gemeinsamen Markt, Baden-Baden 1972; Walther, V.: Das öffentliche Auftragswesen, München 1979; Zeiger, K.: Öffentlicher Auftrag und LSP-Kalkulation, Hamburg 1959

für die von der öffentlichen Hand nachgefragte Leistung kein vergleichbarer Wettbewerbspreis besteht. § 1 Abs. 1 VO PR Nr. 30/53¹ bringt expressis verbis den Vorrang des Marktpreises zum Ausdruck und bezieht damit die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen zunächst in die marktwirtschaftliche Regelung mit ein², sofern ein funktionierender Markt für die nachgefragte Leistung besteht. Durch § 4 VO PR Nr. 30/53 wird die Preisbildung für marktgängige Leistungen näher ausgeführt, in das System der sozialen Marktwirtschaft eingeordnet und von einem echten Leistungswettbewerb abhängig gemacht. Als Leitgedanke wird die Überlegung zugrunde gelegt, daß der öffentliche Auftraggeber nicht schlechter, aber auch nicht besser als der private Auftraggeber gestellt sein soll³. Wann nun von der Möglichkeit der Selbstkostenpreise Gebrauch gemacht werden darf, bestimmt § 5 Abs. 1 VO PR Nr. 30/53. Sie sollen nur ausnahmsweise zulässig und an bestimmte Voraussetzungen, wie das Nicht-Zustandekommen eines Marktpreises, das Vorliegen einer Mangellage und die Beschränkung des Wettbewerbs auf der Anbieterseite, gebunden sein. Nähere Angaben zur Ermittlung des Selbstkostenpreises werden in einer Anlage zur VO PR Nr. 30/53 durch die "Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten"⁴ (LSP) gemacht. Namentlich werden hier eine begriffliche Umschreibung der Kosten vorgenommen, Kostenarten und deren Bewertung festgelegt und der kalkulatorische Gewinn näher beschrieben. Schließlich läßt § 5 Abs. 1 VO PR Nr. 30/53 auch die Möglichkeit offen, daß die Vertragsparteien im Selbstkostenpreis feste Sätze für die Kalkulationsbereiche frei aushan-

1 Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen v. 21.11.1953 (BAnz. Nr. 244 v. 18.12.1953)

2 Vgl. Michaelis, H./Rhösa, C.A.: Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen einschließlich Beschaffungswesen, Stuttgart-Wiesbaden, Stand Dez. 1980, Einführung S. 6

3 Vgl. Ebisch, H./Gottschalk, J.: Preise und Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen einschließlich Bauaufträge, 3. neubearbeitete und erweiterte Aufl., München 1973, S. 2 f.

4 BAnz. Nr. 244 v. 18.12.1953

deln. Einige oder alle Preiselemente dürfen damit der Bildung nach Selbstkostengrundsätzen entzogen werden. Das freie Aushandeln ermöglicht die Geltendmachung der jeweiligen Interessen der beteiligten Parteien und ist deshalb auch im Sinne marktwirtschaftlicher Prinzipien ¹.

Die wirksame Anwendung eines Kostenpreises setzt nicht nur eine Reihe von flankierenden Maßnahmen, wie Wirtschaftlichkeitskontrolle, genaue Kostenzurechnungsmethoden und Berücksichtigung negativer externer Effekte ², voraus, sondern hängt auch von der Lösung einiger, der Materie inhärenter, Probleme ab. Der Begriff der Kosten, der auch in der Betriebswirtschaftslehre in unterschiedlichen Definitionen gebraucht wird ³, muß im Verordnungstext zunächst einer juristischen Präzisierung unterzogen werden. So definieren die LSP: "Die Kosten werden aus Menge und Wert der für die Leistungserstellung verbrauchten Güter und in Anspruch genommenen Dienste ermittelt." ⁴ Damit die in dieser Umschreibung verwendeten Bezeichnungen, wie Wert, Güter und Dienste, nur einen geringen Spielraum für Interpretationen lassen, müssen auch sie genauer bestimmt werden. Die LSP haben dies in minuziöser Form getan. Damit wird aber noch keine Antwort auf die Frage gegeben, wie genau die Kostenrechnung sein soll, um den jeweiligen angestrebten Zweck zu erreichen ⁵. Die Erstellung des notwendigen Zahlenmaterials ist von vielen betriebsindividuellen Einflüssen abhängig und kann, da allgemeine Lösungen auch von der Betriebswirtschaftslehre nicht angeboten werden, nur im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls, im Zusammenhang mit

1 Vgl. Altmann, C.H.: Festpreiselemente und Selbstkostenpreis, in: DB 1963, S. 440-442 und derselbe: Stellt ein vereinbarter "Festpreis" einen Marktpreis dar? In: Die Wirtschaftsprüfung 1956, S. 498-500

2 Vgl. Rittig, G.: Gemeinwirtschaftsprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, Frankfurt a.M.-Köln 1977, S. 28

3 Vgl. hierzu die Definitionen von Kilger, W.: Flexible Plankostenrechnung, 3. Aufl., Köln und Opladen 1967, S. 20 und Schmalenbach, E.: Kostenrechnung und Preispolitik, 7. Aufl., Köln und Opladen 1956, S. 6

4 LSP Nr. 4(1)

5 Vgl. dazu Brückner, R.: Betriebswirtschaftliche Analyse der preisrechtlichen Vorschriften für öffentliche Aufträge in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, Diss. Saarbrücken 1972, S. 34 und Dorn, G.: Die Entwicklung der industriellen Kostenrechnung in Deutschland, Berlin 1961, S. 56 ff.

der juristischen Regelung befriedigend geklärt werden. Insbesondere nimmt in einer Zeit schnellen technologischen Wandels die Herstellung der Produkte an Schwierigkeit zu. Dies bedingt, daß auch die in das Endprodukt eingehenden Kosten immer schwerer ermittelt werden können. Die den einzelnen Kostenträgern zuzurechnenden Kosten sind durch die Verflechtung betriebswirtschaftlicher Bereiche einer genauen Analyse kaum noch zugänglich. Darüber hinaus gilt es, auch dem ökonomischen Gedanken Rechnung zu tragen und eine Prüfung dahin gehend durchzuführen, ob sich ein zu genaues Kostenrechnungsverfahren in finanzieller Hinsicht noch lohnt. Schließlich bringen detaillierte Preisvorschriften eine Ausweitung der staatlichen Preisbürokratie mit sich und erfordern ein umfassendes Kontrollsystem. So hat nicht zuletzt auch die juristische Regelung eine Abwägung zwischen der Genauigkeit und der Praktikabilität des Verfahrens vorzunehmen.

b) Der normierte Gewinn

In der Marktwirtschaft dient der Unternehmergewinn der Erfolgskontrolle und der Steuerung der Wirtschaft. Die Unternehmer werden nur die Produktion derjenigen Erzeugnisse ausdehnen, die den höchsten Gewinn abwerfen ¹. Damit ist ein Anreiz zur Produktivitätssteigerung und Kostensenkung gegeben. Wird nun seitens des öffentlichen Auftraggebers ein normierter oder kalkulatorischer ² Gewinn errechnet, so sollen damit im allgemeinen besondere unternehmerische Leistungen ³ und das Unternehmerwagnis ⁴ vergütet werden. LSP Nr. 52 (1) bestimmt dazu, daß das Unternehmerwagnis in einem Prozentsatz vom betriebsnotwendigen Vermögen oder

¹ Vgl. Mann, L.: Volkswirtschaftlich richtige Kostenrechnung, Berlin 1950, S. 93

² Vgl. zum kalkulatorischen Gewinn Gross, A.: Die Ermittlung der Vergütung für den kalkulatorischen Gewinn im Preisrecht für öffentliche Aufträge, Diss. München 1962; König, R.: Der kalkulatorische Gewinn bei öffentlichen Aufträgen, Diss. Köln 1968

³ Vgl. Ebisch, H./Gottschalk, J.: Preise und Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen einschließlich Bauaufträge, a.a.O., S. 379-381

⁴ Vgl. Pribilla, M.: Kostenrechnung und Preisbildung. Das Recht der Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen, Kommentar zu VPöA, LSP und VPöA-Bau, München, Stand 1. Mai 1969, LSP Nr. 51, S. 3 f.

vom Umsatz zu bemessen ist. Die Zugrundelegung des betriebsnotwendigen Vermögens als Bezugsbasis für die Gewinnberechnung kann leicht dazu führen, daß ein Unternehmer eine Erhöhung dieses Vermögens, z.B. durch Kauf von Maschinen, anstrebt, ohne die Rentabilität der Maßnahme zu prüfen. Ebenfalls bringt eine Umsatzerhöhung zu Lasten der Rendite eine Verbesserung des kalkulatorischen Gewinns mit sich. Beide Beispiele zeigen, daß das Kennzeichen des freien Unternehmertums, die Erwirtschaftung eines optimalen Betriebsergebnisses, in sein Gegenteil verkehrt wird. Die Gewinnsituation verbessert sich, wenn unwirtschaftlich gearbeitet wird. Insbesondere tritt dieser Fall dann ein, wollte man den Gewinn als prozentualen Aufschlag auf die Kosten ermitteln. Das Hochtreiben der Kosten brächte eine Gewinnerhöhung mit sich. Privatwirtschaftliche Grundsätze würden damit pervertiert. Der Antrieb zur Leistung wird abgeschwächt. Für die Behörde stellt sich insofern die Aufgabe, die allgemeinen Grundlagen, die der Verordnungstext zur Gewinnermittlung vorschreibt, durch eine entsprechend intensive Beschäftigung mit dem Einzelfall zu konkretisieren. Eigene Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Zugrundelegung der unternehmerischen Entwicklung der letzten Jahre oder der Vergleich mit finanzwirtschaftlichen Zahlen ähnlich strukturierter Betriebe führen zu einer besseren Entscheidungsfindung und beschränken die negativen Folgeerscheinungen, die das Verfahren des normierten Gewinns mit sich bringt.

Abschließend ist noch einmal festzuhalten, daß der Kostenpreis dem Unternehmer eine Deckung der Selbstkosten garantiert, sofern sie nicht unangemessen sind und zusätzlich einen Normalgewinn vergütet. Um zu prüfen, in welcher Höhe die einzelnen Kostenbestandteile anerkannt werden können, wird die Behörde ein vergleichbares Unternehmen mit einer ähnlichen Kostensituation als Maßstab heranziehen. Dies hat zunächst den Vorteil, daß die Unternehmen zu einer rationalen Betriebsführung angehalten werden, da im Hinblick auf

die jeweiligen Konkurrenten von vornherein nicht bekannt ist, ob die eigenen Kosten von der Behörde auch in vollem Umfang anerkannt werden. Dennoch können aber Kostendifferenzen zwischen den einzelnen Anbietern für die Behörde kein Anlaß sein, die Kalkulationen des schlechter abschneidenden Betriebes entsprechend den Daten des Vergleichsunternehmens erheblich abzuändern. Dies soll gerade durch das Kostenpreisprinzip verhindert werden, da es eine individuelle, betriebsspezifische Regelung anstrebt. Außerdem ist es möglich, daß der eine Betrieb bei diesen und der andere bei jenen Kostenarten günstigere Verhältnisse aufweist. Nur im Falle eines evidenten und gravierenden Abweichens der Kosten des in Frage kommenden Betriebes von denjenigen des vergleichbaren Durchschnittsunternehmens sind Maßnahmen der Behörde zulässig, die die zur Diskussion stehende Kostenhöhe begrenzen. Sind dann die vom Unternehmen vorgelegten Kostenrechnungsgrundlagen von der Behörde anerkannt, besteht kein Zwang zur Kostensenkung mehr.

Obwohl der Staat durch das Kostenpreisprinzip über eine Regelung verfügt, die auf die spezifische Situation des betroffenen Unternehmens eingehen kann, weisen gerade Kostenpreise eine Tendenz zur Kostensteigerung auf. Das heißt, daß auch die staatliche Kontrolle des Einzelfalls Unwirtschaftlichkeit nicht verhindert. Anders als der Marktpreis, der auf einzelne unrentable Betriebe keine Rücksicht nimmt, wodurch die unter ungünstigeren Kostenbedingungen arbeitenden Unternehmen zur Produktivitätssteigerung gezwungen werden, um ihre Gewinnsituation zu verbessern, geraten die Kostenpreise in die "Gefahr der prämierten Unwirtschaftlichkeit"¹, da sie einen Anreiz zu Kostenerhöhungen schaffen. Ebenfalls verhindert der Kostenpreis auch bei steigender Nachfrage eine Produktionsausweitung, weil für den Unternehmer keine Möglichkeit besteht, den Betriebsgewinn zu

¹ Pütz, T.: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948, S. 261

erhöhen, sondern in jedem Fall nur die Selbstkosten und ein normierter Gewinn vergütet werden. So muß sich das Kostenpreisprinzip als eine Ausnahmeregelung qualifizieren lassen, die nur in einem eng umgrenzten Bereich der wirtschaftlichen Betätigung, wo es sich um einmalige Leistungen handelt, für die es keinen allgemeinen Preis gibt, wie z.B. bei öffentlichen Aufträgen, Anwendung finden kann. Den marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten der effizienten Produktion, der zukunftsorientierten Investitionen, der Risiko- und Innovationsbereitschaft kann durch das Prinzip des Kostenpreises nicht Rechnung getragen werden.

7. Realisierung staatlich administrierter Preise

Die sinnvolle Anwendung preispolitischer Instrumente setzt voraus, daß die getroffenen staatlichen Entscheidungen im täglichen Wirtschaftsleben auch realisiert werden können. Dazu bieten sich zwei Möglichkeiten an. Da ist zunächst die Preisüberwachung¹ mit direkten verwaltungs- und strafrechtlichen Maßnahmen. Als Ausdruck staatlicher Wirtschaftsaufsicht verfolgt sie weder eigenständige wirtschaftspolitische Ziele noch hat sie Lenkungscharakter². Ferner können aber auch Preisinterventionen, im Sinne einer indirekten staatlichen Preisbeeinflussung über eine Angebots- oder Nachfragesteuerung, den administrierten Preis gewährleisten.

a) Preisüberwachung

Das Preisgesetz³ bestimmt in seinem § 8, daß die Preisüberwachung den zuständigen obersten Landesbehörden obliegen soll. Damit sind in der Regel die entsprechenden Wirtschaftsbehörden angesprochen. § 10 Preisgesetz sieht zudem vor, daß

1 Mit dem Begriff der Preisüberwachung beschäftigt sich Kirch, W.: Preiskontrolle, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 4391 f. Zu den zivilrechtlichen Folgen bei Verstößen gegen preisrechtliche Vorschriften vgl. Rinck, G.: Preisherabsetzung von hoher Hand, in: AcP 1952/53, S. 481-508

2 Vgl. Körber, A.: Öffentlich-rechtliche Entschädigung und Wirtschaftslenkung, Diss. Göttingen 1970, S. 6

3 Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung vom 10.4.1948 (WiGBI. S. 27)

die obersten Landesbehörden die Ausführung ihrer Befugnisse auf nachgeordnete Behörden übertragen können. Die Wirtschaftsbehörden stellen nun fest, ob die preisrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden und entscheiden bei Zuwiderhandlungen nach Maßgabe des § 3 WiStG¹, der Verstöße gegen Preisregelungen im Rahmen einer Ordnungswidrigkeit durch Geldbuße ahndet.

Im Bereich der Güterkraftverkehrswirtschaft bestimmt insbesondere § 98 Nr. 1 GüKG, daß gegen Verstöße, welche die Tarifvorschriften des Güternah- und -fernverkehrs betreffen, im Sinne des § 3 WiStG vorzugehen ist. Speziell für den Güterfernverkehr werden einzelne Modalitäten der Tarifüberwachung in einer eigenen Verordnung² geregelt. Nach § 11 dieser Verordnung ist bei einer Abweichung des Beförderungsentgelts vom Tarif der Unterschiedsbetrag vom Zahlungsverpflichteten dem Forderungsberechtigten zu erstatten. Verstöße gegen die Vorschriften dieser Verordnung sind entsprechend § 99 GüKG durch Geldbußen zu ahnden.

Im Falle der Elektrizitätswirtschaftlichen Tarifbildung kann nach § 13 BTO/El.³ die zuständige Behörde geeignete Maßnahmen ergreifen, um eine Beseitigung des Verstoßes durch das Energieversorgungsunternehmen zu erreichen. Reagiert das Versorgungsunternehmen nicht auf eine Anordnung der zuständigen Behörde, so liegt es im Ermessen dieser Behörde, zur Erfüllung der Verfügung geeignete Maßnahmen zu treffen. § 15 Abs. 1 S. 1 EnWiG sieht dazu vor, daß der Wirtschaftsminister die Unternehmen bzw. deren verantwortliche Leiter durch die Festsetzung eines Zwangsgeldes oder auch durch unmittelbaren Zwang zur Befolgung seiner Anordnungen oder der Anordnungen der zuständigen Stellen anhalten kann.

1 Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts (Wirtschaftsstrafgesetz 1954) i.d.F. v. 3. Juni 1975 (BGBl. I, S. 1313)

2 Verordnung über die Tarifüberwachung im Güterfernverkehr und grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr (Tarifüberwachungs-Verordnung GüKG-GüKTV) vom 7. Juni 1973 (BGBl. I, S. 573) i.d.F. v. 4.9.1979, (BGBl. I, S. 1566)

3 Verordnung über allgemeine Tarife für die Versorgung mit Elektrizität (Bundestarifordnung Elektrizität) vom 26.11.1971 (BGBl. I, S. 1865) i.d.F. v. 30.1.1980 (BGBl. I, S. 122)

b) Mittelbare Preisinterventionen

Im Rahmen seiner Preispolitik verfügt der Staat über die Möglichkeit, die Preise durch indirekte Interventionen zu steuern. Ohne die hoheitliche Macht durch entsprechende sanktionsbewehrte Vorschriften zu demonstrieren, kann der Staat den Umfang des Angebots und die Intensität der Nachfrage durch eine eigene Kaufs- bzw. Verkaufspolitik beeinflussen. Diese Methode ist durch die fast unbegrenzte Angebots- und Nachfragemacht des Staates nicht weniger "treffsicher" als ein direkter Eingriff.

Am Beispiel des Agrar- und des Devisenmarktes soll die Vorgehensweise kurz verdeutlicht werden.

Eine besonders intensive staatliche Preispolitik wird auf dem Agrarmarkt betrieben, da in diesem Bereich ein großes Interesse an der Erhaltung der Kontinuität der landwirtschaftlichen Erzeugung durch eine Einkommenssicherung und -verbesserung über den Preis besteht¹. Deshalb ist in der Landwirtschaft die staatliche Intervention auch nicht die Ausnahme, sondern die Regel². Man spricht daher im Agrarbereich auch von der "Marktordnung"³.

Die Wahl des wirtschaftspolitischen Instruments der indirekten Intervention hat ihren Grund in erster Linie in der geringen Angebotselastizität der Landwirtschaft. Da die Landwirte ihr Angebot, nicht zuletzt aufgrund der Unsicherheiten der Umwelteinflüsse und der biologischen Gesetzmäßigkeiten der Tieraufzucht, nicht in dem Maße planen und steuern können, wie dies zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Preis erforderlich wäre, muß der Staat diesen Ausgleich durch eine entsprechende Kaufs- bzw. Verkaufspolitik hinsichtlich der landwirtschaftlichen Erzeug-

1 Gründe für den besonderen Schutz der Landwirtschaft nennt Bigge, K.: Die Beeinflussung der Preise durch die Einfuhr- und Vorratsstellenpolitik, Diss. Köln 1961, S. 5 f. Auf die Besonderheiten der Agrarpreisbildung weist auch Abel hin: Abel, W.: Agrarpreise, in: HdSW, Bd. 1, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 93-96

2 Vgl. Plate, R.: Agrarmarktpolitik, Bd. 2: Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG, München-Basel-Wien 1970, S. 25 f.

3 Vgl. Ortmann, F.W.: Die Errichtung des europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 2

nisse herbeiführen. Würde der Staat eine Maßnahme des direkten Preiseingriffs anwenden, also z.B. einen Festpreis bestimmen, bliebe damit nicht nur das Problem eines Angebotsüberschusses ungelöst, sondern es würden sich auch noch erhebliche Versorgungsschwierigkeiten beim Auftreten von Angebotsausfällen ergeben, da die landwirtschaftliche Produktion kurzfristig nicht erhöht werden kann. So ist es unter dem Gesichtspunkt der kontinuierlichen Versorgung der Bevölkerung vorteilhaft, wenn der Staat Angebot und Nachfrage der Agrarwirtschaft steuert, damit gleichzeitig den Preis beeinflußt und die Stabilität der landwirtschaftlichen Erzeugung sichert.

Nach den europäischen Marktordnungen zahlen staatliche Stellen für Aufkäufe von Agrarerzeugnissen immer dann sogenannte Interventionspreise¹, wenn der Marktpreis um einen bestimmten Prozentsatz unter einen festgelegten Richtpreis absinkt. Das Verhältnis zwischen diesem Richtpreis und dem Interventionspreis variiert zumeist jährlich und je nach Produkt und ist nur bei wenigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen exakt festgelegt². Die Bedeutung des Richtpreises liegt vor allem im politischen Bereich. Er bringt das erwünschte innergemeinschaftliche Preisniveau zum Ausdruck und bildet einen Orientierungspunkt für die Marktbeteiligten³. Die Interventionspreise liegen also unterhalb der Richtpreise, wodurch sich ein Preisband zwischen diesen beiden Preisdaten ergibt, innerhalb dessen sich die tatsächlichen Preise bewegen⁴. Durch seine Interventionspolitik zur Aufrechterhaltung einer Preisuntergrenze übernimmt der Staat gleichzeitig in einem gewissen Umfang auch die Aufgabe der Vorratshaltung⁵, da die landwirtschaftlichen Erzeugnisse

1 Vgl. zum Interventionspreis auch Grevsmühl, J.: Das Instrumentarium der Agrarpreispolitik in der EWG, Köln 1968, S. 11 und Markert, F.: Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen, Diss. Erlangen-Nürnberg 1978, S. 98 ff.

2 Bei Rindfleisch, Tabak, Sardinien und Sardellen. (Vgl. Markert, F.: Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen, a.a.O., S. 98)

3 Vgl. ebenda, S. 90 f.

4 Vgl. Wächter, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Gerhardt, E./Kuhlmann, P. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969, S. 433

5 Zur Vorratshaltung siehe auch Strisch, H.: Die Stellung der Landwirtschaft in der Marktwirtschaft, Diss. Erlangen 1956, S. 199 f.

von staatlicher Seite bei sinkenden Preisen aufgekauft und erst bei steigenden Preisen wieder verkauft werden. Im Regelungssystem des gemeinsamen Agrarmarktes sind auch die Einfuhren aus Drittländern berücksichtigt und in die Preispolitik einbezogen. Die Importe werden durch die sogenannten Abschöpfungen soweit verteuert, daß die Differenz zwischen Auslands- und Inlandspreis ausgeglichen wird und so die inländischen Agrarerzeugnisse geschützt werden ¹.

Die rechtlichen Grundlagen der preisbestimmenden Maßnahmen im Rahmen der Agrarmarktordnung ergeben sich aus Art. 39 Abs. 1 i.V.m. Art. 40 Abs. 2, 3 EWG-Vertrag ². Art. 40 Abs. 3 EWG-Vertrag bestimmt explizit, daß das mehrdimensionale Zielsystem des Art. 39 Abs. 1 EWG-Vertrag auch durch die erforderlichen Preisregelungen hergestellt werden soll. Eine marktähnliche Ordnung wird hier durch eine juristisch festgelegte Ziel-Mittel-Beziehung simuliert. Die in Art. 39 Abs. 1 EWG-Vertrag genannten Ziele (u.a. Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung) sind den Ergebnissen vergleichbar, die ein funktionierender Wettbewerb zeitigen würde. Damit ergibt sich für die Verwirklichung der Intentionen die Notwendigkeit, daß auch das Mittel, also die Determinante, die im Markt die Koordination herbeiführt, und dies ist der Preis, mit in die gestaltende Regelung einbezogen werden muß.

Das Interventionssystem der Europäischen Agrarmarktordnung läßt sich in Kurzform folgendermaßen darstellen:

1. Richtpreise zur Sicherung der Agrareinkommen.
2. Interventionen zur Marktstabilisierung und zur Aufrechterhaltung des angestrebten Preisniveaus durch Aufnahme des Überschusses zum Interventionspreis.

¹ Vgl. Abel, W.: Agrarpolitik, dritte, neubearbeitete und erweiterte Aufl., Göttingen 1967, S. 462; Götz, V.: Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG, in: NJW 1968, S. 1547; Hördermann, H.: Die Arbeit der Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik, Diss. Freiburg i.Br. 1956, S. 29

² Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957 (BGBl. II, S. 766 ber. S. 1678 und 1958 II, S. 64) i.d.F. v. 1.6.1977 (BGBl. II, S. 656)

3. Erstattungen zur Exportsubventionierung.
4. Abschöpfungen steuern die Einfuhr aus Drittländern. Importe werden auf das Richtpreisniveau angehoben.
5. Gemeinsame Finanzierung über den Ausrichtungs- und Garantiefonds.¹

Im Bereich der Devisenmärkte sind staatliche Interventionen besonders aus außenwirtschaftlichen Gründen erforderlich. Zur Gewährleistung eines bestimmten Wechselkurses² muß die Notenbank durch den An- oder Verkauf ausländischer Zahlungsmittel auf die Angebots- und Nachfragesituation an den Devisenmärkten einwirken. Dazu wird zunächst von staatlicher Seite die sogenannte Parität³ festgelegt, die als Maßstab für die Höhe des Devisenkurses heranzuziehen ist. Die Wechselkurse dürfen nun innerhalb eines genau festgelegten Prozentsatzes nach oben und unten von der Parität abweichen. Wird diese Toleranzgrenze über- oder unterschritten, ergibt sich für die Notenbank eine Interventionspflicht zur Devisenkursstabilisierung. Die von den Währungsbehörden gegenüber einer fremden Währung festgelegten Tiefst- und Höchstkurse heißen dementsprechend untere und obere Interventionspunkte⁴ und bilden ein Preisband, innerhalb dessen die tatsächlichen, sich am Markt bildenden Devisenkurse schwanken können.

1 Vgl. dazu Hausberger, S.: Die gemeinsame Agrarpolitik in der EWG und ihre Ausstrahlungen, in: Gerhardt, E./Kuhlmann, P. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, a.a.O., S. 410; Seelmäcker, H.-J.: Die Agrarfinanzierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Diss. Hamburg 1969, S. 33

2 Wechselkurs ist der durch Marktfaktoren bestimmte Preis in inländischer Währung, der für eine bestimmte Einheit von Zahlungsmitteln ausländischer Währung beim Ankauf zu zahlen ist und beim Verkauf gezahlt wird. (Vgl. Hall, H.-J.: Rechtsprobleme der Währungsparitätsfestsetzung unter besonderer Berücksichtigung des Eigentumsschutzes bei staatlichen Maßnahmen der Währungslenkung, Diss. Tübingen 1969, S. 13)

3 Parität ist das rechtlich festgelegte Wertverhältnis der Recheneinheit einer Währung zur Recheneinheit einer anderen Währung, aber auch zu der Gewichtseinheit eines bestimmten Währungsmetalls. (Vgl. Hoffmann, W.: Rechtsfragen der Währungsparität, München 1969, S. 6) Zur Parität vgl. auch Stoffers, E.: Gleitende Paritäten und erweiterte Bandbreiten, Berlin 1972, S. 18

4 Vgl. Franzke, H.-U.: Geldhoheit und Währungssteuerung, Frankfurt a.M. 1964, S. 63

Die staatliche Angebots- und Nachfragemacht mit ihren fast unbegrenzten Mitteln garantiert, daß letztlich alle Devisengeschäfte nur zu dem Kurs abgeschlossen werden können, den der Staat im Hinblick auf internationale Wirtschaftsverflechtungen und außenhandelspolitische Erfordernisse als notwendig erachtet, denn ein Abweichen vom Wechselkurs würde in jedem Fall für einen Partner des Geschäfts nachteilige Konsequenzen haben, da er bei der Notenbank die ausländischen Zahlungsmittel zum offiziellen Devisenkurs an- oder verkaufen könnte.

Die beiden vorgestellten Beispiele zeigen, daß der Staat zur Durchsetzung eines von ihm als notwendig erachteten Preises nicht immer auf eine direkte Preismaßnahme und die damit verbundenen sanktionsbewehrten Anordnungen zurückgreifen muß. Vielmehr stellen auch die indirekten Interventionen ein taugliches Mittel zur Regulierung des Wettbewerbspreises dar und bilden insofern ein weiteres Instrument der staatlichen Preispolitik.

IV. Kritische Betrachtung administrativer Preiseingriffe im Rahmen einer Analyse der ökonomischen Konsequenzen

Die preisbeeinflussenden Eingriffe des Staates können nicht nur im Lichte politischer Erfordernisse und der bestehenden juristischen Regelungssystematik gesehen werden. Insbesondere gilt es, die administrativen Preiseingriffe einer kritischen Betrachtung zugänglich zu machen und unter ökonomischen Gesichtspunkten zu prüfen, zu welchen Ergebnissen die staatlichen Regelungen führen. Damit können zugleich Anhaltspunkte dafür gewonnen werden, durch welche flankierenden Maßnahmen die Preisregelungen ergänzt werden müssen.

Stellt ein ökonomischer Preis das Ergebnis des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage am Markt dar, so schaltet die staatliche Preisregelung diese funktionale Beziehung aus. Der Preis verliert seine Funktion als Knappheitsmesser und kann die volkswirtschaftlich bestmögliche Verwendung von Ressourcen nicht mehr garantieren. Es findet unter Umständen eine völlige Fehlsteuerung der Ressourcen statt, die letzt-

lich eine Mangelsituation auf den regulierten Märkten herbeiführt. Eine Rationierung der betreffenden Güter ist die notwendige Konsequenz. In dieser Situation indessen werden kapitalkräftige Nachfrager bereit sein, dem Anbieter einen höheren als den vorgeschriebenen Preis zu bezahlen, um sich beim Verbrauch der Güter einen Vorteil zu verschaffen. Dadurch entsteht das Phänomen des sogenannten "schwarzen Marktes" ¹, welches vor allem bei der Festlegung eines Höchstpreises oder einer ähnlichen preisgestaltenden Maßnahme zu beobachten ist. Bei derartigen Eingriffen lohnt es sich für den Produzenten betriebswirtschaftlich nicht mehr, die Produktion im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten. Um die sich herausbildende Situation des Mangels zu verwalten, kommen Beamte in die Rolle der Verteiler von Wohltaten ². Das objektive Marktergebnis wird durch eine subjektive Wertung der Regierung ersetzt. Verordnungen müssen bestimmen, wer welche Güter in welcher Menge bekommt ³.

Als Paradigma für die angesprochenen Konsequenzen kann die deutsche Preispolitik im Weltkrieg von 1914/18 dienen, wo die Höchstpreisfestsetzung eine bedeutende Rolle spielte. Der ursprüngliche Zweck der Höchstpreisfestsetzung war der Schutz des Verbrauchers vor Preissteigerungen, Spekulation, Angstkäufen und Warenzurückhaltung. Dabei wurden die Höchstpreise nicht zentral gesetzt, sondern ihre Durchführung blieb den örtlichen Verwaltungen überlassen. Auch war in der Anfangszeit an eine völlige Außerkraftsetzung der Markt-

1 Borner vertritt die Auffassung, daß Preiskontrollen ohne Rationierung durch den Staat in Märkten mit großer Marktmacht der Anbieter nicht zu Schwarzmarkterscheinungen führen, weil die Anbieter selbst eine informelle Rationierung vornehmen. (Vgl. Borner, S.: Lohn-/Preis-stopp kein Tabu, in: WiWo 1973, Heft 25, S. 64)

2 Vgl. Engels, W.: Soziale Marktwirtschaft - verschmähte Zukunft?, a.a.O., S. 46

3 An dieser Stelle sei ein Hinweis auf die Folgen einer staatlichen Höchstpreispolitik zur Zeit der französischen Revolution erlaubt. Am 29. September 1793 wurden in Frankreich für alle Bedarfsartikel Höchstpreise (das sog. "Maximum") festgesetzt. Die Konsequenzen beschreibt Sieburg: "Im Oktober wird in Paris die Brotkarte geschaffen, im November wird die Beschlagnahme von Gold und Wertsachen gegen Entschädigung ... vollzogen. ... alle Waren des täglichen Gebrauchs verschwinden vom Markt und sind nur noch im Schleichhandel zu haben. ... die Not steigt, die Wirtschaft verfällt immer mehr." (Sieburg, F.: Robespierre, Stuttgart 1978, S. 116 f.)

preisbildung nicht gedacht. Sehr bald jedoch mußte es zu einem Wandel der Höchstpreispolitik kommen. Das Angebot verknappte sich auf vielen Warenmärkten, während die Nachfrage zunahm. Deshalb mußte die Politik der örtlichen Höchstpreisfestsetzung aufgegeben werden. Durch eine Verordnung vom 28. Okt. 1914 wurden die Preise nach einheitlichen Gesichtspunkten zentral festgelegt. Auch der Kreis der an Höchstpreise gebundenen Wirtschaftsgebiete wurde durch eine entsprechende Gesetzgebung immer weiter ausgedehnt. Schließlich wurden allgemeine Strafvorschriften erlassen, die ein Abweichen vom festgesetzten Preis mit Sanktionen bedrohten ¹.

Dieses Beispiel aus der Wirtschaftsgeschichte macht deutlich, welche Konsequenzen eine staatliche Höchstpreispolitik zeitigen kann, wenn sie nicht von Anfang an durch weitere wirtschaftspolitische Maßnahmen unterstützt wird.

Nicht nur die Aufgabe als Knappheitsmesser, sondern auch die so wichtige Anreizfunktion des Preises geht im allgemeinen durch administrative Eingriffe verloren. Die Investitionstätigkeit der privaten Unternehmen wird von den Gewinnchancen bestimmt, die sich aus der Differenz zwischen Kosten und Erlösen ergeben. Verhindern Preiskontrollen die Erhöhung der Preise bei steigenden Kosten und verschlechtert sich damit die Gewinnsituation der Unternehmen, wird die Investitionsneigung zwangsläufig abnehmen. Verliert der Unternehmer darüber hinaus das Interesse an Innovationen, weil er sie am Markt in preislicher Hinsicht nicht mehr bewerten kann, bleiben der technologische Standard und die Qualität der produzierten Güter hinter denjenigen anderer Länder zurück. Die Produkte finden dann am Weltmarkt nur noch geringes Interesse.

¹ Vgl. Albrecht, G.: Marktpreisbildung und öffentliche Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 154/1941, S. 26-29

Werden deshalb von staatlicher Seite dem Unternehmer keine anderen Möglichkeiten in Aussicht gestellt, daß seine Leistung und sein Risiko eine entsprechende finanzielle Anerkennung¹ finden, können nur Produktionseinschränkungen und damit verbunden letzten Endes Arbeitslosigkeit die Folge sein².

Die bisher angesprochenen Konsequenzen der administrativen Preiseingriffe können nun aber noch kein Grund für die pauschale Ablehnung staatlicher Interventionen sein, zumal die theoretische volkswirtschaftliche Kritik meist davon ausgeht, daß der Staat erstens keine entsprechenden Maßnahmen zur Verhinderung der negativen Auswirkungen ergreift und sich zweitens nicht die Erfahrungen der Vergangenheit mit den preispolitischen Mitteln zunutze macht. Insofern sind die im allgemeinen vorgebrachten ökonomischen Konsequenzen in gewisser Weise idealtypisch und unterstellen ein nicht auf Veränderungen reagierendes Verhalten der staatlichen Organe.

Im Zusammenhang mit den theoretischen und praktischen Erkenntnissen, die die Maßnahmen der staatlichen Preispolitik mit sich bringen, muß aber auch gesehen werden, daß es eben einzelne Wirtschaftsbereiche gibt, in denen eine Wettbewerbssituation überhaupt nicht oder nicht in dem Umfang existiert, wie dies zur Selbststeuerung des Marktes notwendig wäre. Dann allerdings würden sich ohne eine staatliche Regulierung oder Ergänzung der Marktfunktionen Konsequenzen ergeben, die nicht nur im Hinblick auf die Ordnungs- und Wettbewerbspolitik und damit mittelbar auch für die Wirtschaftsteilnehmer, sondern ebenso in konjunktureller Hinsicht eine Pervertierung des freien Systems bedeuten würden. Den Wirtschaftssubjekten könnte dann der Konsum lebensnotwendiger Güter nur zu unerträglich hohen Preisen möglich gemacht

1 Adam Smith weist in diesem Zusammenhang auf das Eigeninteresse des Menschen hin, das mehr als alles andere in der Lage ist, die Leistungskräfte des einzelnen freizusetzen. (Vgl. Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. Aus dem Englischen übertragen von H.C. Recktenwald, München 1974, S. 17)

2 Vgl. Kleps, K.: Zur Effizienz genereller Preisstopverordnungen und Preiskontrollen, in: WiSt 1973, S. 18 f.

werden oder gänzlich verwehrt sein. Deshalb muß unter dem Gesichtspunkt einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern und Diensten und auch im Hinblick auf ein ausgeglichenes volkswirtschaftliches Wachstum der Staat für eine hinreichende Bereitstellung dieser Leistungen zu einem entsprechenden Preis sorgen. Dabei sind dann zusätzlich flankierende Maßnahmen, wie Marktzugangsregelungen, Auflagen und Schaffung von Gewinnerzielungsmöglichkeiten, für die Unternehmen zu treffen.

Insofern können also bestimmte preispolitische Maßnahmen des Staates nicht a priori als ungeeignet und nachteilig qualifiziert werden, sondern sie müssen im volkswirtschaftlichen Gesamtzusammenhang unter Beachtung der Grundsätze einer freiheitlichen Marktwirtschaft und ihrer sozialpolitischen Notwendigkeiten gesehen werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt der Kritik an staatlichen Preisregelungen ist die Heterogenität und Vielzahl der Güter in der "modernen Industriegesellschaft" ¹. Aufgrund der permanenten technischen Fortentwicklung, die dazu beiträgt, daß bestimmte Erzeugnisse oft nur in Nuancen verändert werden, können Gesetze oder Verordnungen kaum alle Produkte erfassen, deren Preise administrativ festgelegt werden sollen ². Für die Unternehmen bedeutet dies, daß es ihnen unter Umständen ein leichtes ist, die Gütererzeugung auf den preisregulierten Märkten einzustellen und dafür Produkte herzustellen, die sich von den ursprünglichen Waren nur geringfügig unterscheiden, aber den Vorteil haben, nicht mehr der preisbestimmenden Vorschrift zu unterliegen.

Wollte die staatliche Preisregelung die vielfältigen Ausweichreaktionen der betroffenen Wirtschaftler berücksichtigen, würde dies die Konsequenz mit sich bringen, die Preiskontrollen auf immer mehr Märkte ausdehnen zu müssen. So be-

1 Galbraith, J.K.: Die moderne Industriegesellschaft, o.O. 1967

2 Vgl. Riedner, W.: Die Widerstände gegen staatliche Preismaßnahmen, Diss. Mannheim 1952, S. 20 und Hartmann, B.: Preisbildung und Preispolitik, Stuttgart 1963, S. 75

zeichnet es Ludwig v. Mises als undenkbar, obrigkeitliche Preisfestsetzungen als isolierte Eingriffe in das freie Spiel der Marktkräfte anzuwenden. Eine ständige Erweiterung der staatlichen Einflußsphäre bis hin zu einer völlig reglementierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist als Konsequenz der staatlichen Preisregelung denkbar ¹.

Im Zusammenhang mit einer zunehmenden Interventionstätigkeit des Staates sind auch immer mehr Menschen für die Verwaltung und umfangreiche Kontrollen ² nötig. Dies kann negative Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Produktivität haben. Der einzige Bereich, in dem dann noch ein Wachstum zu verzeichnen ist, ist die Bürokratie.

Einer derartigen Argumentation kann nun aber nicht widerspruchslos gefolgt werden. So ist die Vielzahl der Produkte in einer hochindustrialisierten Gesellschaft doch nur dann ein entscheidender Faktor, wenn tatsächlich möglichst viele Bereiche von der staatlichen Preisregelung erfaßt werden sollen. Dies ist aber in einer Marktwirtschaft, die als einen ihrer tragenden Grundsätze die Erhaltung und Sicherung der ökonomischen Freiheit anerkennt, nicht so ohne weiteres vorauszusetzen. So kann grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, daß eine zwangsläufige Entwicklung zu immer mehr Dirigismus mit der Anwendung preispolitischer Mittel einhergeht. Nur derjenige Wirtschaftsbereich, der in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht von überragender Bedeutung ist, soll in die administrative Preispolitik einbezogen werden. Damit bedarf aber in der Tat nur ein kleiner Teil der erzeugten Güter und Dienste der staatlichen Regelung. Dabei muß die freiheitliche Ordnung für eine kritische Überprüfung der angewandten Preisregelungen offen sein und durch Gesetze die Möglichkeit einer Ausweitung der Interventionen verhin-

¹ Vgl. Mises, L.v.: Preistaxen, in: HdStW, vierte, gänzlich umgearbeitete Aufl., sechster Band, Jena 1925, S. 1059 und auch Böhm, F.: Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft, München 1951, S. 7

² Der Beschluß eines Preisstops durch die sozialistische Regierung in Frankreich macht die Überprüfung der Hersteller-, Großhandels- und Einzelhandelspreise notwendig. Dies dürfte bis zum Ende des Preisstops einige "tausend Regierungsbeamte auf Trab halten". So sind nach Schätzung des Pariser Wirtschaftsministeriums in der Anfangsphase ca. 35.000 bis 40.000 Personen im Rahmen der staatlichen Preiskontrolle tätig. (Vgl. o.V.: Kontrollen ohne Effekt, in: WiWo 1982, Heft 28, S. 24)

dern. Nur dort sollen die Preiseingriffe erfolgen, wo ein Markt nicht existiert oder die Regelungsfunktion des Marktes nicht vollständig funktioniert. Insofern sind die Eingriffe in den freien Preisbildungsprozeß auf das, zur Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung unvermeidbare Ausmaß beschränkt.

Schließlich dürfen auch die Auswirkungen einer sektoralen Preisregulierung auf andere Wirtschaftsbereiche nicht überschätzt werden, da der Staat die Marktfunktionen im zu regelnden Markt erst ermöglichen und nicht verhindern will. So könnten gerade die bestehenden Interdependenzen zwischen den einzelnen Märkten ohne die staatliche Regelung des betreffenden Sektors zu viel ungünstigeren Wirkungen auf die anderen Wirtschaftsbereiche führen. /

Ein letztes Argument, das immer wieder zur Rechtfertigung administrativer Preiseingriffe hervorgebracht wird, bei dem aber die begründete Ansicht besteht, daß es mit einer effektiven staatlichen Preispolitik nicht in Verbindung gebracht werden kann, ist die These von der inflationsbekämpfenden Wirkung eines Preisstops¹. Die Erfahrungen zeigen hier, daß das Ziel einer Abschwächung des Preisniveauanstiegs nicht realisiert werden kann. Im Gegenteil, bereits die Ankündigung von staatlichen Preismaßnahmen kann die Inflation verstärken. Wird die Absicht der Regierung, zur Maßnahme eines Preisstops zu greifen, vorzeitig publik, dann ist damit das Startzeichen für einen "Inflationsendspurt" gegeben. Güter- und Dienstleistungspreise werden noch einmal im Rahmen des Möglichen erhöht. Gewinner dieses Inflationsrennens

¹ Galbraith attestiert den Industriestaaten eine immanente Inflations-tendenz, die nur durch staatliche Interventionen (Preiskontrollen) bekämpft werden kann. (Vgl. Galbraith, J.K.: Stabilitätspakt ist kein Ausweg, in: WiWo 1972, Heft 49, S. 20)

sind nicht nur die Teilnehmer mit marktbeherrschenden Positionen oder diejenigen, die sich mit ihren Konkurrenten hinsichtlich des bevorstehenden Preisstops arrangiert haben, sondern auch die Regierung, die jetzt der Bevölkerung die Notwendigkeit eines Preisstops einsichtig machen kann ¹.

Ist der Preisstop durchgeführt, wird ohne eine umfangreiche geld- und fiskalpolitische Absicherung in aller Regel nur ein Inflationsstau ² erreicht. Nach Aufhebung des Preisstops werden die Preise in einem höheren Maße angehoben als dies vorher der Fall war. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß meistens nicht auch die Löhne zur gleichen Zeit wie die Preise gestoppt werden und ferner, daß die Auslandspreise keinem Preisstop unterliegen und die Importe sich daher entsprechend verteuern. Sind die importierten Güter Roh- oder Halbfabrikate, gehen die steigenden Preise als erhöhte Kosten in die inländische Produktion ein und erfordern eine Anpassung des Preisniveaus.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Beurteilungsmaßstäben für die Zulässigkeit von Preiserhöhungen. Im allgemeinen wird von den Kosten auszugehen sein. Bestrebungen auf seiten der Unternehmen, die Kosten zu erhöhen, werden nicht ausbleiben. Das Resultat sind Unwirtschaftlichkeit und das Unterlassen von Rationalisierungsmaßnahmen ³. Deshalb ist auch während eines Preisstops nicht damit zu rechnen, daß Preissenkungen durchgeführt werden. Eine spätere Erhöhung des Preises auf das Niveau des ursprünglichen Stoppreises wäre unter dem Druck der öffentlichen Meinung kaum möglich.

1 Vgl. Kleps, K.: Zur Effizienz genereller Preisstopverordnungen und Preiskontrollen, in: WiSt 1973, S. 17

2 Anderer Ansicht ist Borner, der das Argument von der zurückgestauten Inflation nicht gelten lassen will. So sieht er selbst im Inflationsstau den Vorteil, daß keine Selbstverstärkung Platz greifen kann und nach Aufhebung des Preisstops die Inflation höchstens im alten Rhythmus weiterlaufen würde. (Vgl. Borner, S.: Lohn-/Preisstopp kein Tabu, a.a.O., S. 64)

3 Vgl. Warm, R.: Preiskontrollen, in: Der Arbeitgeber 1974, S. 374

Es zeigt sich also, daß ein Preisstop keine längerfristige Maßnahme zur Preisniveaustabilisierung sein kann ¹. Weniger die Inflationsursachen als vielmehr mit der Inflation verknüpfte Phänomene, wie Spekulationen und inflationsbedingte Umverteilung, werden bekämpft ². Miksch bezeichnet daher den Preisstop nur als ein Mittel, um "dem Volk weis zu machen, daß eine Inflation keine Inflation sei" ³. Nur die Anwendung des Preisstops als kurzfristige Übergangsregelung ermöglicht den Verzicht auf ergänzende zwangswirtschaftliche Maßnahmen. Die so gewonnene Zeit sollte Anlaß zu stabilitäts- und fiskalpolitischen Maßnahmen geben. Solche Bedingungen würden dem Preisstop vor allem die Funktion eines psychologischen Beruhigungsfaktors zuweisen ⁴.

Abschließend muß noch darauf hingewiesen werden, daß bei der Anwendung preispolitischer Maßnahmen die Gefahr besteht, daß diese zu einem bloßen "Kurieren an Symptomen" ⁵ führen. Dies würde bedeuten, daß nur das Ergebnis einer ökonomischen Entwicklung korrigiert wird und tieferliegende Ursachen von den Preiseingriffen unberührt bleiben. Deshalb muß die staatliche Preispolitik von einer genauen Analyse des Marktes ausgehen, auf dem sich die politisch-gesellschaftlich nicht gewollten Bedingungen ergeben haben. Dadurch können die eigentlichen Ursachen der Fehlentwicklungen festgestellt werden, die dann durch das Zusammenwirken von preispolitischen Instrumenten bekämpft werden müssen. Die Suche nach diesen tieferliegenden Ursachen ist ferner für die Auswahl eines tauglichen preispolitischen Mittels von Bedeutung, denn die für die Volkswirtschaft negativen Konsequenzen der Preiseingriffe müssen durch eine vorausschauende Politik, die auch langfristige Wirkungen erkennt und sich nicht nur an kurzfristigen Erfolgen orientiert, vermieden werden.

1 Vgl. Rinck, G.: Wirtschaftsrecht, a.a.O., Rdnr. 303

2 Vgl. Zinn, K.G.: Preissystem und Staatsinterventionismus, a.a.O., S. 95

3 Miksch, L./Rubarth, W.: Die Preisfreigabe. Wirtschaftspolitik und Recht, Sieburg/Rhld. 1948, S. 3

4 Vgl. Zezschwitz, F.v.: Rechtsprobleme eines administrativen Preis- und Lohnstops, in: DB 1973, S. 1438

5 Schlecht, O.: Soziale Marktwirtschaft als permanente Herausforderung, in: Gemper, B. (Hrsg.): Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, Köln 1973, S. 60

C. Verfassungsrechtliche Überlegungen zum juristischen

Preis

Hoheitliche Eingriffe in die freie Preisbildung müssen sich wie jedes staatliche Handeln an verfassungsrechtlichen Maßstäben prüfen lassen ¹. Die Begründung der Rechtmäßigkeit des staatlichen Eingriffs ist daher insbesondere anhand der Grundrechte vorzunehmen. Es ist deshalb im folgenden zu untersuchen, in welchem Verhältnis die Art. 2, 12, 14 GG ² zu staatlichen Preiseingriffen stehen.

I. Die Neutralitätsthese des Bundesverfassungsgerichts

Seit dem Investitionshilfe-Urteil vom 20.7.1954 ³ läßt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf folgenden Nenner bringen. Das Grundgesetz enthält keine explizite Entscheidung für ein bestimmtes Wirtschaftssystem ⁴. Ferner ist der Gesetzgeber beim Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente nicht auf "marktkonforme" ⁵ Maßnahmen verpflichtet ^{6,7}, sondern es steht ihm frei, "die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfol-

1 Vgl. Hamann, A.: Wirtschaftslenkung und Grundgesetz, in: BB 1951, S. 341

2 In diesem Zusammenhang wird nicht auf das umstrittene Verhältnis der Freiheitsrechte zueinander eingegangen.

3 Vgl. BVerfGE 4, 7 ff.

4 Anderer Ansicht ist Nipperdey, der im Grundgesetz eine Entscheidung für die soziale Marktwirtschaft verankert sieht. (Vgl. Nipperdey, H.-C.: Wirtschaftsrecht, in: HdWW, Bd. 2: Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1959, S. 1556 f.) Demgegenüber sieht Krüger das Wesen einer demokratischen Verfassungsentscheidung darin, gerade keine materielle Entscheidung zugunsten eines bestimmten Wertsystems zu sein. (Vgl. Krüger, H.: Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, in: DVBl. 1951, S. 361)

5 Zu der Marktkonformität von Eingriffen vgl. Dohrendorf, E.-M.: Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1952, S. 22-42; Röpke, W.: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Zürich 1942, S. 295 f.

6 Vgl. Schmidt-Preuß, M.: Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, Baden-Baden 1977, S. 81

7 "Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde, soziale Marktwirtschaft." (BVerfGE 4, 17)

gen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet" ^{1,2}. Die vom Bundesverfassungsgericht vermiedene Festlegung auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung schließt damit die Erhebung einer Wirtschaftsverfassung zu echtem Verfassungsrang aus ³. Dennoch kann eine Wirtschaftsordnung, die unter dem Geltungsbereich des Grundgesetzes steht, nicht beliebig gestaltbar sein, sondern sie ist eingebunden in den Rahmen der grundrechtlichen Normativität ⁴. So bekennt sich das Grundgesetz einerseits zur freien Entfaltung des einzelnen, zur freien Berufswahl und -ausübung und zur Eigentumsgarantie und schließt damit ein System der absoluten Staatswirtschaft aus. Andererseits betont es aber die Sozialstaatlichkeit des Gemeinwesens, die Wahrung des Gemeinwohls ⁵ und die Sozialbindung des Eigentums und verbietet damit den Übergang zu einem Zustand völliger Wirtschaftsfreiheit ⁶.

1 BVerfGE 4, 18

2 Die vom Bundesverfassungsgericht im Investitionshilfe-Urteil begründete Konzeption hat in der herrschenden Lehre weitgehend Gefolgschaft gefunden. Vgl. dazu: Badura, P.: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AöR Bd. 92/1967, S. 392 f.; Ehmke, H.: Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, Karlsruhe 1961, S. 7 ff.; Emmerich, V.: Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1969, S. 102 ff.; Klein, H.H.: Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968, S. 118; Lerche, P.: Werbung und Verfassung, München-Berlin 1967, S. 69 f.; Schmidt, R.: Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971, S. 128 ff.; Spanner, H.: Zur Verfassungskontrolle wirtschaftspolitischer Gesetze. Eine "Economical-Question-Doktrin" des BVerfG, in: DJV 1972, S. 220; Thiele, W.: Wirtschaftsverfassungsrecht, 2. Aufl., Göttingen 1974, S. 136 ff.

3 Vgl. Krüger, H.: Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung, Hamburg 1966, S. 15

4 Vgl. Rupp, H.H.: Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1974, S. 7

5 Zum Gemeinwohl vgl. auch Häberle, P.: Das Gemeinwohl als "Schranken-schranke", in: AöR Bd. 95/1970, S. 617-625

6 Vgl. Huber, E.R.: Grundgesetz und vertikale Preisbindung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968, S. 16 und Benda, E.: Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849 f.

Die Ausführungen zur Neutralitätsthese des Bundesverfassungsgerichts ergeben, daß dem Staat grundsätzlich die Möglichkeit offensteht, diejenigen preispolitischen Maßnahmen zu ergreifen, die ihm im Hinblick auf die jeweilige wirtschaftliche Situation geeignet erscheinen. Da die preisgestaltenden Eingriffe nicht ohne Beachtung des Grundgesetzes vollzogen werden können, ist zunächst zu prüfen, inwieweit die Grundrechte überhaupt Preisfreiheit gewährleisten.

II. Preisfreiheit und Grundrechte

1. Handlungsfreiheit

Die umfassendste Garantie der freien Entfaltung der Persönlichkeit und auch des Handelns in allen Lebensbereichen, damit auch auf "wirtschaftlichem Gebiet"¹, findet sich in Art. 2 Abs. 1 GG². Untrennbar mit der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit ist die Vertragsfreiheit verbunden. Die Freiheit, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, ob, mit wem und worüber ein Vertrag geschlossen werden soll, beinhaltet auch die Befugnis, die Höhe des Entgelts für Güter und Dienste frei zu bestimmen³. Den Vertragspartnern muß es überlassen bleiben, nach Abwägung ihrer Interessen eine Einigung über die Höhe des Preises zu erreichen. Auch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfreiheit, die als ein Teil der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt wird, muß eine freie Preisbildung möglich sein⁴. So ist das Recht, "sich durch freie Leistungskonkurrenz gegenüber anderen durchzusetzen"⁵, verbunden mit dem Recht, auch den Preis als Wettbewerbsfaktor einzusetzen. Zwar darf der Wettbewerb nicht allein als Preiswettbewerb verstanden werden, denn auch andere Wettbewerbsmittel können dominierend sein. Dennoch ist

1 Dürig, in: Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 11

2 Vgl. Munzinger, D.: Mißbräuchliche Preise, Preisbildungssysteme und Preisstrukturen nach § 22 GWB, a.a.O., S. 13

3 Vgl. Huber, E.R.: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, a.a.O., S. 301

4 Vgl. Dürig, in: Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 48

5 Huber, E.R.: Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DOV 1956, S. 137

aber der Preis die ausschlaggebende Determinante für eine Kaufentscheidung beim Konsumenten. Insbesondere im Bereich annähernd homogener Güter kann ein Wettbewerb fast ausschließlich über den Preis stattfinden.

Eine preisregelnde Maßnahme des Staates stellt daher einen Eingriff in die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit dar. Unbeachtlich ist dabei die Intensität des staatlichen Eingriffs, da die Handlungsfreiheit durch jede Preisregulierung beeinträchtigt wird ¹.

2. Berufsfreiheit

Der Zusammenhang zwischen Preisfreiheit und freier Berufsausübung wird deutlich, wenn man davon ausgeht, daß der Beruf eine auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage ist ². Diese findet im Lohn oder Gewinn ihren Ausdruck und kann als das Produkt aus Menge und Preis der vom Berufsausübenden erbrachten Leistung charakterisiert werden ³. Die Höhe des eigenen Einkommens hängt damit maßgeblich von dem Preis ab, der für die individuelle Leistung am Markt erzielt werden kann. Wird dieser Preis nun vom Staat beeinflusst und auf einem Niveau festgelegt, das keine ausreichenden Einkünfte mehr sichert, führt dies zu einer erheblichen Behinderung des Betroffenen in seiner Berufsausübung.

Im modernen Industriestaat wird die berufliche Freiheit vor allem durch solche Interventionen gefährdet, die der Staat im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik ausführt und die letztlich alle Lebensbereiche erfassen können ⁴. So beschränkt nicht mehr allein die gefahrenabwehrende Regelung polizeilicher Art die Berufsausübung, sondern der wirtschaftspoli-

1 Vgl. Ballerstedt, K.: Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann, K.A./Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1958, S. 70 u. 76

2 Vgl. BVerfGE 7, 397

3 Vgl. Münzinger, D.K.: Mißbräuchliche Preise, Preisbildungssysteme und Preisstrukturen nach § 22 GWB, a.a.O., S. 11

4 Vgl. Bachof, O.: Freiheit des Berufs, in: Bettermann, K.A./Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte, Bd. III/1, a.a.O., S. 198 und BVerwGE 4, 95

tische Eingriff erhöht durch seine umfassende Wirkung die Zahl der von der Regelung Betroffenen. Deshalb ist allgemein davon auszugehen, daß Art. 12 Abs. 1 GG auch gegenüber wirtschaftslenkenden Maßnahmen schützt. Ist allerdings eine berufsregelnde Tendenz objektiv nicht deutlich erkennbar, verhält sich die Rechtsprechung ablehnend gegenüber einer Subsumtion staatlicher Preisregelungen unter Art. 12 Abs. 1 GG¹. Darüber hinaus faßt das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen für den Nachweis einer existenziellen Bedrohung der Berufsausübung sehr eng².

3. Eigentumsgarantie

Die Freiheit des Eigentümers, sein Eigentum veräußern zu dürfen³, ist die Grundbedingung des freien Tausches und Handels. Setzt nun der Staat für bestimmte Güter einen Preis fest, so wird dadurch zunächst eine Übertragung von Eigentum auf andere Wirtschaftsteilnehmer rechtlich nicht verhindert. Dennoch kann bei einem entsprechend niedrigen Preisniveau die Eigentumsübertragung in einem so hohen Maß beeinträchtigt werden, daß die Preisregelung einer rechtlichen Behinderung gleichzusetzen ist⁴.

Neben dem Schutz konkreter Eigentumspositionen umfaßt Art. 14 Abs. 1 GG auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb⁵. Dabei wird nicht nur auf den eigentlichen Bestand des Betriebes abgestellt, sondern auf "alles das, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebes ausmacht"⁶. Macht eine staatliche Preisfestsetzung dem Unternehmer eine notwendige Preiserhöhung unmöglich und wird dadurch seine Eigenkapitalausstattung reduziert, ist letztlich der Fortbestand des Unternehmens gefährdet. Aber auch die mit einer Preisregelung verbundenen Maßnahmen, wie beispielsweise die

1 Vgl. BVerfGE 16, 162

2 Vgl. BVerfGE 9, 344; BVerfGE 14, 112 f.

3 Vgl. BVerfGE 26, 222; BVerfGE 31, 239

4 Vgl. BVerfGE 30, 335

5 Vgl. BVerfGE 1, 277 f. und auch Weber, W.: Eigentum und Enteignung, in: Neumann, F.L./Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte, Bd. 2, Berlin 1954, S. 353

6 BGHZ 45, 155

Festlegung von Produktionskontingenten, beschränken den Gebrauch des Eigentums. Da der Unternehmer eine bestimmte Produktionsmenge nicht überschreiten darf, kann er die vorhandenen kapazitiven Möglichkeiten nicht mehr ausnutzen. Seine wirtschaftliche Tätigkeit wird erheblich eingeschränkt¹. Erhöhte finanzielle Belastungen können dann die Substanz des Unternehmens gefährden. Der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG muß nach einem BGH-Urteil wirksam werden, "wenn in die den Betrieb darstellende Sach- und Rechtsgesamtheit als solche, in den Betrieb als wirtschaftlichen Organismus eingegriffen und damit das ungestörte Funktionieren dieses Organismus unterbunden oder beeinträchtigt"² wird.

Da der Eigentumsschutz nur vorhandene Werte umfaßt³, bietet Art. 14 Abs. 1 GG keinen Schutz vor staatlichen Preis Eingriffen, wenn bloße Interessen oder Chancen auf einen zukünftigen Gewinn, Umsatz oder Marktanteil tangiert werden⁴. Dies sind typische Ausprägungen des Unternehmerrisikos⁵. Etwas anderes soll ausnahmsweise dann gelten, wenn von einer spezifischen Vertrauensposition der Wirtschaftssubjekte gesprochen werden kann. Das ist der Fall, wenn von staatlicher Seite, etwa vom Wirtschafts- oder Finanzminister, konkrete Zusicherungen hinsichtlich des Verzichts auf eine Preisfestsetzung gegeben wurden⁶. Der Zustand der Rechtssicherheit, der dann beim Unternehmer entsteht und ihn gegebenenfalls zu entsprechenden Dispositionen veranlaßt, muß durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sein.

1 Vgl. Hamann, A.: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 30

2 BGH-Urt. v. 7.12.1967, in: NJW 1968, S. 293

3 Vgl. Badura, P.: Der Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes, in: AöR, Bd. 98/1973, S. 165

4 Vgl. Forsthoff, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, erster Band: Allgemeiner Teil, 9., neubearbeitete Aufl., München und Berlin 1966, S. 320 und Leisner, W.: Privateigentum ohne privaten Markt? In: BB 1975, S. 6

5 Vgl. BGHZ 45, 87

6 Vgl. Badura, P.: Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Münch, I, v. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt 1972, S. 272; Burmeister, J.: Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, in: Die Verwaltung 1969, S. 27 ff.; Kriele, M.: Plangewährleistungsansprüche, in: DOV 1967, S. 532

III. Zulässigkeit staatlicher Preisvorschriften

Da festgestellt werden konnte, daß die Grundrechte auch die Preisfreiheit mit einschließen, muß nun untersucht werden, welche Möglichkeiten die Art. 2, 12, 14 GG zur Rechtfertigung staatlicher Preiseingriffe bieten. Trifft der Staat grundrechtsbeschränkende Maßnahmen, ist entsprechend dem Übermaßverbot auf deren Geeignetheit¹, Erforderlichkeit² und Verhältnismäßigkeit³ zu achten⁴. Dabei ist das Übermaßverbot letztlich der Maßstab, der zur Beantwortung der Frage, ob eine Grundrechtsbeschränkung zulässig sein kann, heranzuziehen ist.

1. Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG

Die drei Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG, bestehend aus den Rechten anderer, der verfassungsmäßigen Ordnung und dem Sittengesetz, legitimieren dann einen staatlichen Preiseingriff, wenn überwiegende Interessen des Gemeinwohls eine solche Preisregelung zwingend erfordern⁵. Das Spannungsverhältnis zwischen dem individuellen Recht auf Preisfreiheit und den Erfordernissen des Gemeinwohls macht die Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs von einer Beurteilung der spezifischen Gegebenheiten des zu regelnden Wirtschaftsbereiches abhängig. Ein Anhaltspunkt für die Zulässigkeit eines Preiseingriffs ist in schweren Gleichgewichtsstörungen

1 Vgl. dazu BVerfGE 19, 126 f. Das Instrument, welches vom Gesetzgeber eingesetzt wird, muß zur Erreichung des angestrebten Ziels tauglich sein. (Vgl. BVerfGE 30, 318 f.)

2 Vgl. dazu BVerfGE 17, 313 f. Die gewählte Alternative muß die mit den am wenigsten einschneidenden Folgen sein.

3 Vgl. dazu BVerfGE 16, 201 f. Es muß eine "Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe" stattfinden. (BVerfGE 38, 94) Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vgl. auch Gentz, M.: Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, in: NJW 1968, S. 1600-1607; Grabitz, E.: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR Bd. 98/1973, S. 568-616; Wittig, P.: Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes, in: DOV 1968, S. 817-825

4 Vgl. auch Lerche, P.: Übermaß und Verfassungsrecht, Köln-Berlin-München-Bonn 1961, S. 76 u. 223 ff.

5 Vgl. Huber, E.R.: Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DOV 1956, S. 139

gen im marktwirtschaftlichen Ordnungsgefüge zu sehen, bei denen nicht mehr zu erwarten ist, daß sie durch den selbsttätigen Preismechanismus ausgeglichen werden können ¹. Zu erwartende gesamtwirtschaftliche Strukturschäden, die zu einer ungenügenden Versorgung der Bevölkerung führen oder marktmächtige Unternehmen entstehen lassen, müssen durch eine vorbeugende Preisregelung vermieden werden. Insbesondere im Bereich derjenigen Güter, die den täglichen lebensnotwendigen Bedarf der Bevölkerung decken, kann eine mißbräuchliche private Preisgestaltung das Gemeinwohl auf das Empfindlichste verletzen. Auch in den Wirtschaftssektoren, wo aufgrund der Eigenart der zu erbringenden Leistung kein Markt besteht, sind die Interessen der Allgemeinheit durch eine hoheitliche Preisregelung wahrzunehmen.

Trotz der Möglichkeiten, die Art. 2 Abs. 1 GG einer staatlichen Preisgestaltung eröffnet, ist darauf zu achten und sorgfältig abzuwägen, ob nicht die private mehr als die staatliche Preisbildung auf lange Sicht dem Wohl der Allgemeinheit entgegenkommt. Es soll daher nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG vorliegen, wenn die staatlichen Preisregelungen die "gesamte Wirtschaft oder ganze Wirtschaftszweige einer totalen Preisbindung ... unterwerfen oder die Preisfreiheit bis auf geringe Reste für einzelne oder viele oder alle Wirtschaftsgüter oder Märkte abschaffen" ².

2. Regelung der Berufsausübung

Die sinnvolle Ausübung eines Berufs wird durch einen staatlichen Preiseingriff dann eingeschränkt, wenn er geeignet ist, die Erzielung des Lebensunterhalts erheblich zu behindern ³. Da eine staatliche Preisregelung die Berufsaus-

1 Vgl. Huber, E.R.: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, a.a.O., S. 302

2 BVerwGE 4, 34

3 Vgl. BVerfGE 30, 313

übung nur am Rande berührt und den Kern der Tätigkeit unangetastet läßt, "genügen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls, um den Eingriff zu rechtfertigen"¹. Dies ist auch darin begründet, daß eine Preismaßnahme zumeist nur vorübergehender Natur ist, und der Staat bei der Festsetzung der Preise auch gar kein Interesse daran hat, ein so niedriges Niveau zu wählen, daß viele Wirtschaftsteilnehmer in ihrem Erwerb behindert werden. Würde sich doch durch das Ausscheiden einer Reihe von Einzelwirtschaften aus dem Wirtschaftsprozess ein volkswirtschaftlicher Schaden ganz eigener Art ergeben. Schließlich nimmt die Preisstabilität im Rahmen der Gesamtwirtschaft einen so hohen Rang ein, daß staatliche Preiseingriffe als eine verhältnismäßige Regelung der Berufsausübung angesehen werden müssen.

Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs kann nun aber nicht dahin gehend ausgelegt werden, daß Art. 12 Abs. 1 GG einen "Rettungsanker" für schlechte Betriebsführung darstellt. Dem Unternehmer müssen besondere Anstrengungen zugemutet werden, um Kostensteigerungen auf andere Art aufzufangen als einfach den Preis zu erhöhen. Auch ist die Forderung zu stellen, daß eine größere Anzahl von Unternehmern durch die staatliche Regelung in ihrer Berufsausübung betroffen sein muß². Ein aufgrund mangelnder fachlicher Qualifikation des Inhabers mit besonders hohen Kosten arbeitender Betrieb kann nicht als Maßstab genommen werden. Bei der Beurteilung, ob die individuelle Berufsausübung nachhaltig eingeschränkt wird, spielen auch gesamtwirtschaftliche Konstellationen eine Rolle. Besonders ungünstige Einflüsse, die ihren Ursprung im Ausland oder in anderen Wirtschaftsbereichen haben, sind im Rahmen der Preisregelung ebenfalls zu berücksichtigen.

1 Maunz, in: Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 12, Rdnr. 38

2 Vgl. BVerfGE 38, 86

3. Sozialbindung des Eigentums

Die Sozialgebundenheit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG betrifft diejenigen Gesetze, die Sozialabläufe festlegen und dabei Eigentum berühren. Dies sind in erster Linie solche Gesetze, wie sie im Bereich der Wirtschaftslenkung ergangen sind. Da der Sinn dieser Vorschriften die Erreichung von Ordnungs- und Lenkungszielen ist, ist ein Eingriff in das Eigentum in den Grenzen der Sozialgebundenheit ohne Entschädigung zulässig¹. Gerade bei staatlichen Eingriffen in die freie Preisbildung tritt das Spannungsverhältnis zwischen Privatautonomie und Sozialstaatsprinzip deutlich in Erscheinung. Nun kann sich der Gesetzgeber zwar auf die Richtschnur des Art. 14 Abs. 2 GG berufen, ist andererseits aber auch auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet². Das bedeutet, daß dem Betroffenen genügend Raum für seine wirtschaftliche Betätigung verbleiben muß. Wird es dem Unternehmer unmöglich gemacht, auf lange Sicht seine Gesamtkosten über die Absatzpreise abzudecken oder kurzfristig zumindest die variablen Kosten vergütet zu bekommen³ und ist dadurch die Existenz des Unternehmens gefährdet, kann nicht mehr von einer Sozialbindung gesprochen werden. Desgleichen muß gelten, wenn dem Unternehmer zugemutet würde, sein Eigentum unter dem Wert, der zu seiner Schaffung aufgewendet wurde, zu veräußern. Dem hat auch der Bundesgerichtshof entsprochen. Eine staatliche Preisgestaltung, wodurch eine Vertragspartei gezwungen ist, mit Verlust zu arbeiten, ist unangemessen und verstößt gegen den Verfassungsgrundsatz des Übermaßverbots⁴. Dennoch muß aber gelten, daß Art. 14 GG erst dann verletzt ist, wenn bereits der wirtschaftlich gesunde Gewerbebetrieb

1 Vgl. Forsthoff, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 9., neu bearbeitete Aufl., München und Berlin 1966, S. 317 f.

2 Vgl. BVerfGE 24, 404

3 Vgl. Schmidt-Preuß, M.: Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, a.a.O., S. 157. Vgl. auch Wöhe, G.: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 11. Aufl., München 1973, S. 415 ff.

4 Vgl. BGHZ 48, 394 f. und auch Hamann, A.: Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied-Berlin-Darmstadt 1958, S. 156

in seiner Existenz gefährdet wird. Der Grenzanbieter, der auch in Zeiten ohne staatliche Preisregelung bereits erhebliche Schwierigkeiten hat, im Markte zu verbleiben, kann nicht als Maßstab herangezogen werden. Darüber hinaus stellt nicht jede Ertragsminderung eine Eigentumsbeeinträchtigung dar. Kurzfristige Gewinnrückgänge müssen vom Unternehmer im Rahmen der Sozialbindung hingenommen werden ¹. Denn letztlich sind Preisregelungen in vielen Fällen von gesamtwirtschaftlichem Interesse, wenn sie z.B. Preisniveausteigerungen eindämmen, um die Exportsituation zu verbessern. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb abschließend festgestellt, daß preisrechtliche Vorschriften "in aller Regel zulässige Eigentumsbindungen enthalten" ².

IV. Preisvorschriften als Rechtsverordnung

Preisvorschriften, die in der Form eines Gesetzes ³ ergehen, bedürfen bis zur Verkündung einer langwierigen Prozedur und entbehren daher der im Preisrecht erforderlichen Flexibilität ⁴. Um volkswirtschaftliche Störungen bereits bei ihrer Entstehung zu bekämpfen und Spekulationen auszuschalten, die sonst mit Sicherheit auftreten würden, wenn die Absicht der Regierung frühzeitig bekannt wird, muß die zuständige Behörde (Wirtschaftsministerium) eine Preisregelung möglichst kurzfristig erlassen. Preisvorschriften ergehen daher meist in der Form der Rechtsverordnung.

Als Rechtsgrundlage, die zum Erlaß einzelner Rechtsverord-

¹ Vgl. Leisner, W.: Privateigentum ohne privaten Markt? In: BB 1975, S. 5

² BVerfGE 8, 330

³ Z.B. Reichsmietengesetz vom 24.3.1922 (RGBl. I, S. 273)

⁴ Vgl. Huber, E.R.: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, a.a.O., S. 304

nungen legitimiert, kann § 2 Abs. 1 PreisG^{1,2} herangezogen werden. Die zuständigen Stellen⁵ werden zum Erlaß von Anordnungen und Verfügungen ermächtigt, "durch die Preise, Mieten, Pachten, Gebühren und sonstige Entgelte für Güter und Leistungen jeder Art, ausgenommen Löhne, festgesetzt oder genehmigt werden, oder durch die der Preisstand aufrechterhalten werden soll"⁴.

Vom Bundesverfassungsgericht wurde das Preisgesetz in dem Beschluß vom 12.11.1958⁵ als nachkonstitutionelles Recht angesehen und muß sich daher an Art. 80 Abs. 1 GG messen lassen. Aus dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit bezweckt Art. 80 GG, daß die vollziehende Gewalt eine Beschränkung auf Detailregelungen erfährt, um die "Normierung des Grundlegenden" in den Händen der gesetzgebenden Gewalt zu lassen⁶. Die zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigende Gesetzesnorm muß deshalb Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen⁷. Ob § 2 Abs. 1 PreisG diese Anforderung erfüllt, ist umstritten. Das Bundesver-

1 Vgl. Weber, W.: Zur Gültigkeit des Preisgesetzes, in: DOV 1957, S. 33-36. Zur Rechtsgültigkeit der nach § 2 PreisG erlassenen Verordnungen vgl. auch Rubarth, W.: Zur Rechtsgültigkeit der Rechtsverordnungen, in: NJW 1952, S. 957-959

2 An dieser Stelle seien einige kurze Anmerkungen zur Geschichte des Preisgesetzes erlaubt. Nach Beendigung des zweiten Weltkrieges wurde kurz vor der Währungsreform vom Frankfurter Wirtschaftsrat, der von der amerikanischen und britischen Besatzungsmacht eingesetzt war, am 10.4.1948 für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet (Bizone) das Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz) (WiGBI 1948, S. 27) beschlossen. Es trat nicht wie ursprünglich vereinbart am 31.12.1948 außer Kraft, sondern wurde durch fünf Gesetze verlängert und in seiner Geltung auf die französische Besatzungszone ausgedehnt. Schließlich bestimmte ein Gesetz vom 29.3.1951 (BGBl I, S. 223), daß bis zum Inkrafttreten eines neuen Preisgesetzes das Übergangsgesetz von 1948 wirksam bleiben sollte. (Vgl. Müller, H.: Staatliche Preislenkung bei öffentlichen Aufträgen, a.a.O., S. 33.) Das Preisgesetz bezweckte nun keine fundamentale Neuordnung des Preisrechts, sondern paßte die Regelung der Zuständigkeiten für die Preislenkung den nach 1945 veränderten Verhältnissen an. (Vgl. Bettermann, K.A.: Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, Tübingen 1952, S. 72 f.)

3 Nach § 4 des zweiten Verlängerungsgesetzes vom 21.1.1950 (BGBl I, S. 7) ist dies der Wirtschaftsminister

4 § 2 Abs. 1 PreisG

5 BVerfGE 8, 291

6 Vgl. Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8: Aufl., Karlsruhe 1975, S. 212

7 Vgl. Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 80, Rdnr.

fassungsgericht hat deshalb versucht, eine verfassungskonforme Auslegung insbesondere dadurch zu erreichen, daß als umfassender Gesetzeszweck die Aufrechterhaltung des Preisstandes angesehen wird ¹. Dadurch erfaßt die Ermächtigungsnorm nur Preisregelungen, die für bestimmte Wirtschaftsbe-
reiche zur Beseitigung vorübergehender Störungen erlassen werden, um die marktwirtschaftliche Ordnung wiederherzustellen oder die dort, wo kein Markt besteht, diesen durch eine entsprechende Regelung ersetzen. Keinesfalls kann § 2 Abs. 1 PreisG eine Grundlage für Preisvorschriften sein, welche die gesamte Preis- und Wirtschaftsordnung umgestalten wollen ².

Außer der generellen Ermächtigung des § 2 Abs. 1 PreisG, die den zuständigen Behörden preisgestaltende Eingriffe ermöglicht, können preisregelnde Verordnungen auch aufgrund spezialgesetzlicher Ermächtigungen erlassen werden. So wird nach § 7 Abs. 1 EnWiG dem Bundesminister für Wirtschaft die Befugnis erteilt, die Tarifpreise der Energieversorgungsunternehmen wirtschaftlich zu gestalten. Für den Güterfern- und -nahverkehr bestimmen die §§ 20 a Abs. 6 bzw. 84 f Abs. 5 GüKG, daß der Bundesminister für Verkehr die festgesetzten und genehmigten Tarife erläßt.

¹ Vgl. BVerfGE 8, 307 f. Zustimmend: Ebisch, H.: Preisrecht, in: Brauchitsch, M.v./Ule, C.H.: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. 8, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Ergänzungsband, o.O., o.J., S. 17; Rinck, G.: Wirtschaftsrecht, a.a.O., S. 96; Weber, W.: Zur Gültigkeit des Preisgesetzes, in: DOV 1957, S. 35 f.; Zipfel, W.: Preisrecht, Loseblattsammlung, München und Berlin, Stand: 1963, S. XLI. Ablehnend: Dürig, in: Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 64; Bettermann, K.A.: Die "kleine Mietpreisreform" und ihre Rechtsgültigkeit, in: JZ 1952, S. 65; Ridder, H.: Preisrecht ohne Boden, in: AöR, Bd. 87/1962, S. 319. Kritisch: Bachof, O.: Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, Bd. II, Tübingen 1967, S. 45; Kimminich, O.: Rechtsgrundlagen für eine Neuordnung des Energiepreisrechts, in: DOV 1970, S. 226; Rupp, H.H.: Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination, in: NJW 1968, S. 569-573; Ule, C.H.: Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 20.5.1955, in: DVBl 1955, S. 771-773

² Vgl. BVerfGE 8, 310 f.

Zweiter Teil: DIE PREISBILDUNG IN DER ENERGIEWIRTSCHAFT

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde die Untersuchung auf einer generellen Betrachtungsebene, losgelöst von einzelnen Wirtschaftsbereichen, durchgeführt. Dieses Abstraktionsniveau wird nun aufgegeben und am spezifischen Sektor der Energiewirtschaft deutlich gemacht, wie sich eine staatliche Preisregelung gestaltet. Nach der Darstellung energiepreisrechtlicher Grundüberlegungen wird auf den bedeutsamen Teilbereich der Elektrizitätswirtschaft einzugehen sein. Dies hat seinen Grund erstens darin, daß § 1 Abs. 1 EnWiG¹ unter dem Oberbegriff der Energiewirtschaft ausdrücklich die Elektrizitäts- und die Gasversorgung versteht und die nahe Verwandtschaft der Preisvorschriften dieser beiden Energiearten eine ausschließliche Behandlung der Elektrizität rechtfertigt. Zweitens rückt aufgrund häufiger Strompreiserhöhungen die Elektrizität in letzter Zeit in den Vordergrund der energiepolitischen Diskussion.

A. Wettbewerbsrechtliche Sonderstellung der Energiewirtschaft und energiepreisrechtliche Überlegungen

Zur Verdeutlichung der staatlichen Preiseingriffe im Bereich der Energie ist es notwendig, die Ursachen aufzuzeigen, welche die Sonderstellung dieses Sektors in der Marktwirtschaft begründen. Davon ausgehend lassen sich dann Überlegungen zum Preisrecht in der Energiewirtschaft anstellen.

I. Die Sonderstellung der Energieversorgungsunternehmen

Die stetig ansteigende Zunahme des Energieverbrauchs² belegt die besondere Bedeutung einer ausreichenden und preis-

¹ Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) vom 13.12.1935 (RGBl I, S. 1451) i.d.F. v. 19.12.1977 (BGBl I, S. 2750)

² Vgl. dazu Kruse, J.: Energiewirtschaft, München 1972, S. 205 ff.

günstigen Energieversorgung für das Wirtschaftswachstum und die Prosperität einer Volkswirtschaft. Dabei bedingen die steigenden Rohstoffpreise, daß die vom Energiesektor beanspruchten Produktionsfaktoren in ihren produktivsten Verwendungen eingesetzt werden. Dies ist insbesondere notwendig, weil die Bundesrepublik nicht über genügend eigene Ressourcen verfügt und bereits ein vergleichbar hohes Niveau der bundesdeutschen Energiepreise festzustellen ist ¹. Deshalb muß der gegenwärtige und künftige Energiebedarf mit auf lange Sicht minimalen volkswirtschaftlichen Kosten befriedigt werden ², um nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit bundesrepublikanischer Erzeugnisse und die Attraktivität der Bundesrepublik als Industriestandort zu gefährden.

Im folgenden sollen nun diejenigen spezifischen Eigenheiten der beiden Energiearten Elektrizität ³ und Gas aufgezeigt werden, die eine besondere Stellung der Energieversorgungsunternehmen (EVU) ⁴ im Rahmen einer am freien Wettbewerb orientierten Wirtschaftsordnung begründen und dem Staat die Verantwortung für eine kostengünstige, sichere und umweltfreundliche Energieversorgung auferlegen ⁵. Zunächst läßt sich als erstes wichtiges Charakteristikum die Leitungsgebundenheit von Strom und Gas feststellen. Die Übertragung dieser beiden Energiearten ist aufgrund ihrer physikalischen Eigenschaften nur über ein festes Leitungsnetz

1 Vgl. Hupe, R.: Schelte für den Preisprimus, in: Manager Magazin 1982, Heft 2, S. 16

2 Vgl. Bönner, U.: Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung, Diss. Münster 1973, S. 5

3 Vgl. zu den Eigenschaften der Elektrizität auch Buderath, J.: Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Bad Homburg v.d.H. 1962, S. 7

4 Energieversorgungsunternehmen sind "alle Unternehmen und Betriebe, die andere mit elektrischer Energie oder Gas versorgen oder Betriebe dieser Art verwalten" (§ 2 Abs. 2 EnWiG).

5 Vgl. Mönig, W.: Determinanten des Elektrizitätsangebots und volkswirtschaftliche Kriterien zu seiner Beurteilung, Diss. Köln 1975, S. 8

zwischen EVU und Verbraucher möglich¹. Das heißt nun zweierlei: Erstens müssen Anbieter, die neue Märkte erschließen wollen, hohe Investitionen für neue Leitungen auf sich nehmen. Zweitens sind aus gesamtwirtschaftlichen Gründen unnütze Doppelinvestitionen zu vermeiden. Wirtschaftlich vertretbar ist in der Regel nur ein Leitungsweg zu jedem Abnehmer². Hinsichtlich ihrer Kapazität³ müssen die Leitungssysteme dabei auf die höchste zu erwartende Nachfrage ausgerichtet werden.

Eine weitere Besonderheit stellt die fehlende Speichermöglichkeit⁴ von Elektrizität und die geringe Speichermöglichkeit von Gas dar. Daraus ergibt sich das Problem, daß die zu einem bestimmten Zeitpunkt auftretende Nachfrage im gleichen Augenblick erzeugt werden muß. Das EVU ist somit gezwungen, seinen gesamten Anlagenbestand dem Spitzenbedarf anzupassen. Da die Lagerhaltung als Form der Angebotsanpassung an die Nachfrage ausfällt, muß der Ausgleich über eine entsprechende Dimensionierung der Kapazitäten erfolgen⁵. Aus der Anpassung der Erzeugungsanlagen an die höchste zu erwartende Nachfrage, also dem Erfordernis einer Überdimensionierung, und der damit verbundenen langen Ausreifungszeit der Anlagen resultiert eine hohe Kapitalbelastung für die Versorgungsunternehmen. Dies bedeutet, daß der Gesamtkostenverlauf maßgeblich von den fixen Kosten beeinflußt wird. Für das EVU wird es daher zur Notwendigkeit, möglichst viele Verbraucher aus einem Versorgungssystem zu beliefern, um mit niedrigen Durchschnittskosten

1 Vgl. Schneider, R.: Elektrizitätswirtschaft unter wettbewerbspolitischen Aspekt, Diss. Kiel 1966, S. 27

2 Vgl. Hamm, W.: Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung, in: Röper, B. (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, Berlin 1972, S. 19 f.

3 In der Elektrizitätswirtschaft entsprechen die Transportkapazitäten im Hochspannungsbereich im wesentlichen der Kapazität der Erzeugungsanlagen, die den zeitgleich auftretenden Höchstbedarf decken müssen. Im Niederspannungsbereich sind die Kapazitäten auf die bei jedem Abnehmer zu erwartende Nachfragehöhe auszurichten. (Vgl. Bönner, U.: Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. 18 f.)

4 Die Möglichkeit, elektrische Energie in Batterien zu speichern, kann unberücksichtigt bleiben, da dies zu teuer ist und deshalb nur für Spezialzwecke Verwendung finden kann.

5 Vgl. Bönner, U.: Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. 17 f.

arbeiten zu können und insgesamt niedrige Energiepreise zu erreichen ¹.

Die drei genannten Gründe sind es vor allem, auf die von den Apologeten einer Sonderstellung der EVU hingewiesen wird, und die einen freien Wettbewerb auf dem Energiemarkt nicht möglich werden lassen. Dabei kann es nicht ausbleiben, daß auch Zweifel an der wettbewerbsrechtlichen Position sui generis der Versorgungsunternehmen vorgebracht werden. So wird zunächst die Ansicht vertreten, daß die technischen Bedingungen der Stromerzeugung nicht von der Art sind, daß sie natürliche Wettbewerbshemmnisse begründen könnten. Letztlich lassen sich in jedem Wirtschaftsbereich spezifische Problemfelder eruieren, die gegen eine Situation der freien Konkurrenz sprechen würden. Beispielsweise ist es dem gesamten Dienstleistungsgewerbe nicht möglich, seine Leistungen zu speichern. Von einer Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkungen in der Elektrizitätswirtschaft verspricht man sich eine kostensenkende Wirkung auf die Stromerzeugung ². Denn gerade die gesetzlich abgesicherte Monopolstellung der EVU bedingt, daß diese nicht so leistungsfähig und kostengünstig wie möglich arbeiten müssen ^{3,4}. Unter dem Schutz der staatlichen Regelung kann ein Strompreisniveau entstehen, das zu hoch ist. Würde zumindest in gewissen Grenzen eine Wettbewerbssituation zwischen den Versorgungsunternehmen existieren, könnten die Strompreise

1 Vgl. Oberlack, H.-W./Böke, E.: Energiepreisentwicklung und allgemeine Preisbewegung, Köln und Opladen 1962, S. 15

2 Vgl. Hamm, W.: Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung, in: Röper, B. (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 13 ff. und Gröner, H.: Grundzüge einer Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft, in: Röper, B. (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 47 ff.

3 Zu diesem Problemkreis bemerkt Friedman: "Wenn ein Verbraucher die Freiheit der Wahl hat, wird ein Unternehmen nur überleben, wenn es effizient ist." (Friedman, M.: Chancen die ich meine, Berlin-Frankfurt a.M.-Wien 1980, S. 174) Da der Stromverbraucher keine Wahl hat, braucht also, nach Friedman, das EVU nicht effizient zu sein.

4 Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium weist darauf hin, daß Preisvorschriften im Energiesektor zu Veränderungen der Produktion und auch der Investitionsentscheidungen führen. (Vgl. BMWi: Höchstpreisvorschriften für Energie. Gutachtliche Äußerung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1973, S. 2)

deutlich gesenkt werden ¹.

Diese Argumentation geht davon aus, daß auf dem Energiesektor überhaupt ein wirksamer Wettbewerb möglich ist. Dies ist aber nicht so ohne weiteres vorauszusetzen. Den Energiemarkt schlechthin gibt es nicht, sondern er teilt sich auf in die Märkte für Licht, Kraft und Wärme. Die Situation des Substitutionswettbewerbs ², d.h. die Konkurrenz verschiedener Energiearten untereinander, findet sich vor allem auf dem Wärmemarkt. Hier kann auf die Energieträger Strom, Gas, Öl, Kohle oder Koks zurückgegriffen werden. Dies zwingt die einzelnen Energieanbieter, einen Verkauf zu Wettbewerbspreisen vorzunehmen, sollen nicht Marktanteile aufgegeben werden. Die EVU müssen somit durch ständige Rationalisierungsmaßnahmen eine Senkung der Durchschnittskosten je Kilowattstunde anstreben ³. Anders stellt sich der Licht- und Kraftmarkt dar. Hier besteht allenfalls ein nur schwacher Substitutionswettbewerb zwischen Strom und Gas. Realiter aber ist davon auszugehen, daß der Licht- und Kraftbedarf heute nur noch durch die Elektrizität befriedigt wird. Eine Substitutionskonkurrenz scheidet in diesem Bereich daher aus ⁴. Es ist also festzustellen, daß eine für den funktionsfähigen Wettbewerb bedeutsame Substitutionskonkurrenz in Teilbereichen der Energiewirtschaft nicht existiert ⁵.

In der Energiewirtschaft besteht nun aber noch die Möglichkeit, eine Konkurrenzsituation sui generis durch das Vorhandensein von industriellen Eigenerzeugern herbeizuführen.

1 Vgl. Karst, P.: Die kartellrechtliche Sonderstellung der Energieversorgungsunternehmen und ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Diss. Mannheim 1971, S. 3 und auch Malzer, G.: Bestimmungsrecht der Energieversorgungsunternehmen, Liefersperre, Zahlung unter Vorbehalt und Wettbewerb, in: NJW 1974, S. 1900

2 Zur Substitution einzelner Energiearten untereinander vgl. Resch, I.: Das volkswirtschaftliche Ordnungsproblem vom Standpunkt der Marktpreisbildung dargestellt am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft, Diss. Wien 1966, S. 58-62

3 Vgl. Buderath, J.: Preisgünstige Stromversorgung - ihre Voraussetzungen, in: ET 1962, S. 120

4 Vgl. Malzer, G.: Energie- und kartellrechtliche Fragen der Stromversorgung, in: BB 1969, S. 516

5 Vgl. Nagel, D.: Möglichkeiten und Grenzen einer Wettbewerbsregelung für die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bochum 1966, S. 33 f.

So sind Unternehmen, die eine bestimmte Größe erreichen, in der Lage, ihren Strombedarf in eigenen Anlagen selbst zu erzeugen und können dadurch von einem Versorgungsunternehmen relativ unabhängig werden. Auch wenn der sogenannte Sonderabnehmer seinen Strombedarf durch das Versorgungsunternehmen decken läßt, kann dieser aufgrund seiner hohen Stromabnahme besondere Vereinbarungen hinsichtlich der Lieferung treffen ¹. Zwischen dem Sonderabnehmer und dem Versorgungsunternehmen existiert nun aber kein Wettbewerb im klassischen Sinne, denn zum ersten findet keine Konkurrenz um Kunden oder Marktanteile statt. Zum zweiten kann der Sonderabnehmer auch nicht zwischen mehreren EVU auswählen, sondern er hat das für seine Region zuständige Versorgungsunternehmen zum Vertragspartner. Es liegt also hier eine ganz eigentümliche Beziehung zwischen einem Verbraucher und dem Erzeuger vor, die dadurch geprägt ist, daß der Verbraucher den von ihm benötigten Strom selbst produzieren kann. Insofern ist das Verhältnis des Sonderabnehmers zum EVU nicht als eine marktspezifische Situation im herkömmlichen Sinn zu interpretieren. Vielmehr liegt ein "Gleichgewicht der Kräfte" zwischen beiden Parteien vor, das die Verhandlungsposition des stromverbrauchenden Sonderabnehmers stärkt. Durch Preisforderungen und Preisgebote können echte Verhandlungen zu einer Einigung über den Preis des Stroms führen. In dieser Situation des Ausgleichsprozesses zwischen gleichstarken Parteien wird auch der besondere Schutz entbehrlich, den der Staat dem Stromverbraucher gewährt ².

1 Vgl. VDEW (Hrsg.): Strompreise für Sonderabnehmer, Frankfurt a.M. 1971, S. 14

2 Die staatliche Regelung im Bereich der Sonderabnehmer bezieht sich nur auf Details der Gestaltung des Stromlieferungsvertrages. Durch die VO PR 18/52 (BAnz. Nr. 62 v. 28.3.1952) werden sogenannte Preis-anpassungsklauseln genehmigt, um Kostensteigerungen bei den EVU an den Sonderabnehmer ohne zusätzliche Verhandlungen weitergeben zu können. Vgl. zu diesen Klauseln genauer: Deparade, K.: Versagen die Strompreisanpassungsklauseln? In: ET 1981, S. 22-23; Kalischer, C.: Die Verordnung über Freigabe der Preisänderungsklauseln für Großabnehmer und ihre Folgewirkungen, in: Tagungsberichte des Energie-wirtschaftlichen Instituts, Heft 6: Die öffentliche Energieversorgung im wirtschaftlichen und politischen Kräftefeld der Gegenwart, München 1953, S. 52-68; Kunth, B.: Die Anpassung von Preisen in langfristigen Lieferverträgen, in: BB 1978, S. 178-181; Strahringer, W.: Gleitende Strompreise. Preisformeln für Wirkstrom in Sonderabnehmer-verträgen, Frankfurt a.M. 1952

Die Möglichkeit, eine individuelle Vereinbarung über den Preis herbeizuführen, die dem Sonderabnehmer gegeben ist, darf nun aber nicht den generellen Verzicht auf eine staatliche Regelung bedeuten. Nur in dem Bereich der Energiewirtschaft, wo gleichgewichtige Verhandlungspositionen bestehen, kann der Staat einen preispolitischen Freiraum aufrechterhalten. Der durchschnittliche Stromverbraucher indessen, der vollständig vom EVU abhängig ist, kann auf die staatliche Preisregelung nicht verzichten. Nur durch sie ist es ihm möglich, seine schwache Stellung dem Versorgungsunternehmen gegenüber zu stärken.

Es bleibt also festzuhalten, daß in den wesentlichen Bereichen der Energiewirtschaft eine Situation der direkten Konkurrenz fehlt. Deshalb muß dieser Sektor im Rahmen der marktlichen Ordnung besonders behandelt werden und eine staatliche Regelung das Marktergebnis ersetzen¹.

Auch wenn man die bisher vorgebrachten Einwände ignoriert und die Energiewirtschaft in das konkurrenzwirtschaftliche System mit einbeziehen wollte, so müßten dann völlig bewegliche Preise vorausgesetzt werden, um der tatsächlichen Angebots- und Nachfragesituation Rechnung zu tragen. Dies ist aber in einer sozialen Marktwirtschaft, die auch dem Interesse der Allgemeinheit verpflichtet ist, auszuschließen. Die lebensnotwendige Elektrizität darf in bestimmten Fällen nicht nur den Zahlungskräftigen zur Verfügung stehen. Schließlich wäre noch eine weitgehende Zersplitterung des Angebots notwendig, um einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten. Das heißt, viele kleine und mittlere EVU müßten die Versorgung der Bevölkerung sicherstellen. Die Produktion von Energie in vielen kleinen Einheiten würde aber beim gegebenen technischen Standard zu einer volkswirtschaftlich nicht vertretbaren Überhöhung der Kosten füh-

¹ Vgl. Holzapfl, W.: Strompreisbildung und behördliche Kontrollbefugnisse, in: BB 1963, S. 797

ren^{1,2}. Dennoch muß aber auch gesehen werden, daß die Argumentation, Energie könne nur in großen Kraftwerken preisgünstig erzeugt werden, von einem statischen Zustand des technologischen Wissens ausgeht. Gerade dies entspricht nicht der Erfahrung. Eine permanente technische Weiterentwicklung ist die Regel. So könnte eine Liberalisierung des Energiewirtschaftsrechts zu einer Freisetzung von unternehmerischer Initiative führen, weil die Wirtschaftler nun durch die Möglichkeit der Gewinnerzielung einen Anreiz hätten, sich mit den Problemen der Energieproduktion zu beschäftigen. Darüber hinaus kann der Markt viel mehr Wissen verarbeiten als jede dirigistische Maßnahme, wodurch letztlich Innovationen begründet werden könnten, die im technologischen Bereich dazu führen, daß in kleinen Einheiten Strom kostengünstig produziert werden kann. Im Zuge dieser Entwicklung würde dann auch das Problem der langen Leitungswege an Relevanz verlieren, da die einzelnen, kleinen Versorgungsunternehmen, bedingt durch ihre große Anzahl, näher am Verbraucher Strom erzeugen können, was wiederum die Stromfortleitungs- und Verteilungskosten ganz erheblich reduzieren würde.

Abschließend ist festzuhalten, daß der Bereich der Energiewirtschaft einige spezifische Besonderheiten aufzuweisen hat, die eine Einbindung dieses Sektors in das System der freien Wettbewerbsordnung erschweren können. Vielmehr ist aber das entscheidende Argument für eine staatliche Kontrolle der Energiewirtschaft, daß die Versorgung der Volks-

1 Vgl. Schneider, H.K.: Alternative Konzeption für die Energiewirtschaftspolitik, in: Schmidt, H. (Hrsg.): Energiewirtschaft und Energiepolitik in Gegenwart und Zukunft, Berlin 1966, S. 194

2 "In der Energiewirtschaft versagt das Modell eines Marktes mit atomistischem Angebot eines homogenen Gutes bei atomistischer Nachfrage." (Förster, K.: Allgemeine Energiewirtschaft, Berlin 1965, S. 173) Ebenso ist Schneider der Ansicht, daß für den gesamten Sektor der Energiewirtschaft eine funktionierende Wettbewerbsordnung auch dann nicht erreichbar ist, wenn alle wettbewerbsausschließenden Regelungen beseitigt würden. (Vgl. Schneider, H.K.: Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, in: Burgbacher, F. (Hrsg.): Ordnungsprobleme und Entwicklungstendenzen in der deutschen Energiewirtschaft, Festschrift für Th. Wessels, Essen 1967, S. 41)

wirtschaft mit Energie im öffentlichen Interesse liegt und daher einen so hohen Stellenwert einnimmt, daß man sie nicht den Unsicherheiten der Wettbewerbswirtschaft überlassen kann.

II. Sonderregelung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Die besondere Stellung ¹, welche die Versorgungsunternehmen in der marktwirtschaftlichen Ordnung einnehmen, findet ihre Ausprägung in einer entsprechenden Behandlung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Insbesondere die Regelung des § 103 GWB stellt die EVU von dem Verbot des § 1 GWB frei und beinhaltet Vorschriften, die den Eigenarten der Energieerzeugung und -verteilung Rechnung tragen. Der hohe Kapitaleinsatz bei der Errichtung von Erzeugungs- und Verteilungsanlagen begründet das Interesse der EVU, ihr Versorgungsgebiet gegen Energielieferungen durch andere Versorgungsunternehmen abzuschirmen. Dem Zweck der Absatzmarktsicherung dienen die durch gesetzliche Vorschrift geregelten Wegebenutzungs- (Konzessions-) und Gebietsschutz-(Demarkations-)verträge ².

Die Leitungsgebundenheit von Elektrizität und Gas macht die Versorgung der Nachfrager mit diesen Energien ohne Inanspruchnahme fremden Grund und Bodens unmöglich. Vor allem auf die Benutzung der im Eigentum der Gemeinden stehenden öffentlichen Wege (einschließlich des darunter liegenden Bodens) kann nicht verzichtet werden. Die Genehmigung dafür erteilen die Gemeinden den Versorgungsunternehmen in einem privatrechtlich ausgestalteten Konzessionsvertrag (§ 103 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 GWB). Gleichzeitig verpflichtet sich die Gemeinde auch, während der Vertragsdauer keinem

¹ Zur wettbewerbsrechtlichen Sonderstellung der EVU vgl. auch Fischerhof, H.: Wettbewerb in der Energiewirtschaft und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: WuW 1959, S. 328-338; Kuhn, D.: Wettbewerbsrechtliche Probleme der Energieversorgungswirtschaft, in: ET 1981, S. 452-453

² Vgl. Malzer, G.: Das Recht der Energielieferungsverträge, Heidelberg 1976, S. 13

anderen gleichartigen Versorgungsunternehmen ein solches Benutzungsrecht einzuräumen und auf eine eigene Versorgung zu verzichten. Diese Verpflichtungen gehen die Gemeinden nicht ohne entsprechende Gegenleistung seitens der EVU ein. Die Zahlung eines festgelegten Entgelts (sog. Konzessionsabgabe ¹) an die Gemeinde ist deshalb ebenfalls Gegenstand des Konzessionsvertrages.

Betrifft der Konzessionsvertrag das Verhältnis zwischen einem EVU und einer Gebietskörperschaft, so kommen im Gebietsschutz- oder Demarkationsvertrag (§ 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB) zwei oder mehrere EVU überein, die Energieversorgung im Gebiet des oder der anderen Versorgungsunternehmen zu unterlassen und eine Versorgungstätigkeit durch Dritte nicht zu begünstigen ². Damit wird durch den Demarkationsvertrag der Wettbewerb zwischen Anbietern der gleichen Energieart völlig ausgeschlossen und eine Aufteilung des betreffenden Marktes vorgenommen. Dies soll letztlich zur sicheren und kostengünstigen Energieversorgung beitragen ³.

Die Zulässigkeit derartiger wettbewerbsbeschränkender Verträge legitimiert eine Situation, die in einer am freien Wettbewerb orientierten Wirtschaftsordnung grundsätzlich verhindert werden soll. Wird nun die Monopolstellung der EVU gesetzlich in dem Umfange abgesichert, wie dies geschehen ist, so muß das Marktverhalten der Versorgungsunternehmen durch eine besonders intensive öffentliche Kontrolle überwacht werden ⁴. Die Freistellung der EVU vom Verbot des § 1 GWB darf nicht die Konsequenz zeitigen, daß diese Sonderstellung zum Nachteil der Verbraucher ausgenutzt wird ⁵. Namentlich sind die innerhalb der staatlichen Grenzen vom Versorgungsunternehmen frei zu gestalten- den Preise einer Mißbrauchsaufsicht zu unterwerfen. Dies

1 Vgl. zu den Konzessionsabgaben auch Didden, R.: Konzessionsabgaben der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen, München 1952; Schmeltzer, K.: Die Konzessionsabgaben der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Diss. Freiburg i. Br. 1974

2 Vgl. Malzer, G.: Das Recht der Energielieferungsverträge, a.a.O., S. 13 f.

3 So jedenfalls VDEW (Hrsg.): Sichere Stromversorgung und kostengerechte Strompreise, o.O. 1979

4 Vgl. Mönig, W.: Determinanten des Elektrizitätsangebots und volkswirtschaftliche Kriterien zu seiner Beurteilung, a.a.O., S. 8

5 s. nächste Seite

wird durch § 103 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 GWB getan. Um eine behördliche Maßnahme nach § 103 Abs. 6 GWB zu begründen, muß seitens des EVU ein Verhalten vorliegen, das dem Zweck der Freistellung zuwiderläuft¹. Insbesondere darf die sichere und preisgünstige Energieversorgung nicht gefährdet werden. Mißbräuchlich² soll ein Preis dann sein, wenn er weder durch Leistung noch durch Kosten oder Wagnisse gerechtfertigt ist³. Diese Situation kann dann vorliegen, wenn die Preise insgesamt oder die einzelnen Preisbestandteile überhöht sind. Aber auch ein besonders niedriger Preis für einen lukrativen Sonderabnehmer ist zu unterbinden⁴.

Zur Feststellung des Preismißbrauchs sieht § 103 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 GWB vor, daß als Vergleichsbasis ein gleichartiges Versorgungsunternehmen heranzuziehen ist. Der Preisvergleich hat sich dann auch auf einzelne Preisbestandteile zu beziehen⁵. Problematisch ist ein solcher Vergleich aber aus folgenden Gründen. Erstens gibt es keinen einheitlichen Preis für jede Kilowattstunde. Für die verschiedenen Abnahmefälle werden die Tarife unterschiedlich festgesetzt. Zweitens müssen die Preisrelationen zwischen verschiedenen Abnahmefällen bei vergleichbaren EVU nicht jeweils gleich hoch sein. Ein Versorgungsunternehmen kann in diesem Abnahmefall billiger, in jenem aber teurer sein als das vergleichbare EVU. Drittens beruht das an das Versorgungsunternehmen zu zahlende Entgelt nicht immer nur auf der Stromlieferung, sondern in den Gesamtpreis gehen auch Baukostenzuschüsse, Netzkostenbeiträge und Trafostations-

5 Vgl. Malzer, G.: Die Auswirkungen des Kartellgesetzes auf das deutsche Energierecht, in: NJW 1974, S. 443 und auch BGH Urt. v. 31.5.1972, in: WuW 1972, S. 821

1 Vgl. Knöpfle, R.: Zulässigkeit und Eignung des Maßstabes des Als-ob-Wettbewerbs für die Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1975, S. 34

2 Zum Mißbrauch vgl. auch Kreis, H.: Fragen der Mißbrauchsaufsicht über Energieversorgungsunternehmen nach § 104 GWB, in: BB 1966, S. 561-565

3 Vgl. Immenga, U.: Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten, Tübingen 1967, S. 272

4 Vgl. Grimmer, K.: Die kartellrechtliche Aufsicht nach §§ 103, 104 GWB bei mißbräuchlich überhöhten Strompreisen in der Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1980, S. 77; zum Preismißbrauch genauer Salje, P.: Preismißbrauch durch Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Typische Fallgruppen und Methodenprobleme, Köln-Berlin-Bonn-München 1978

5 Vgl. BGH, Urt. v. 27.4.1964, in: BB 1965, S. 264

kostenanteile mit ein ¹. Diesen Schwierigkeiten kann die Behörde dadurch Rechnung tragen, daß sie die Toleranzgrenze für die Feststellung eines Preismißbrauchs nicht zu eng faßt. Dies bringt auch den Vorteil mit sich, daß die unterschiedlichen regionalen Einflußfaktoren, denen sich das einzelne Versorgungsunternehmen ausgesetzt sieht, besser berücksichtigt werden können.

III. Allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht

Dem Interesse der Allgemeinheit an einer sicheren und ausreichenden Versorgung mit der zum lebensnotwendigen Gut gewordenen Energie muß der Staat durch solche Regelungen gerecht werden, die gewährleisten, daß jedermann, der dies wünscht, mit Energie beliefert wird. Es darf nicht dem Ermessen des EVU überlassen bleiben, wen es mit der für Haushalte und Unternehmen gleichermaßen wichtigen und notwendigen Energie versorgen will. Durch § 6 Abs. 1 EnWiG wird deshalb jedes EVU, das ein bestimmtes Gebiet versorgt, verpflichtet, "allgemeine Bedingungen und allgemeine Tarifpreise öffentlich bekanntzugeben und zu diesen Bedingungen und Tarifpreisen jedermann an sein Versorgungsnetz anzuschließen und zu versorgen". Das bedeutet, daß jedermann einen klagbaren Anspruch auf Abschluß eines Vertrages mit dem entsprechenden Versorgungsunternehmen hat. Aus diesem Vertrag ergibt sich dann die Belieferung mit Energie zu den allgemeinen Bedingungen ² und Tarifpreisen. Dabei ist jedem, der nach § 6 Abs. 1 EnWiG Anspruch auf Versorgung hat, jederzeit Energie in ausreichender Menge zur Verfügung zu stellen. Beschränkungen der Stromlieferung sind nicht zulässig ³. Ausnahmen von diesem Kontrahierungszwang bestehen nach § 6 Abs. 2 EnWiG dann, wenn der Anschluß oder die

¹ Vgl. Lukes, R.: Preisvergleich und Strukturvergleich bei der Mißbrauchsaufsicht nach §§ 103, 104 GWB, Köln-Berlin-Bonn-München 1977, S. 27-30

² Vgl. hierzu ausführlich Knüppel, H.C.: Allgemeine Geschäftsbedingungen der Energiewirtschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1979

³ Vgl. Eiser, E./Riederer, J./Obernolte, W./Danner, W.: Energiewirtschaftsrecht, München, Stand 1. Jan. 1981, I/S. 150

Versorgung dem EVU aus wirtschaftlichen Gründen nicht zugemutet werden können. Die Unzumutbarkeit kann erstens in der Person des Anschlußnehmers oder zweitens in den Besonderheiten des Abnahmeverhältnisses (besonders lange Zuleitung bei geringer Abnahme) ¹ begründet sein. Ferner besteht eine Ausnahmeregelung, wenn Eigenanlagenbetreiber vor Errichtung oder Erweiterung der Eigenanlage die nach § 5 Abs. 2 EnWiG vorgeschriebene Mitteilung an das zuständige Versorgungsunternehmen schuldhaft unterlassen haben. Der Eigenanlagenbetreiber kann sich nach § 6 Abs. 3 EnWiG auch dann nicht auf die allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht hinsichtlich eines Grundstücks berufen, wenn sich auf dem betreffenden Grundstück eine Eigenanlage befindet. Dies soll auch für die Grundstücke gelten, die von dieser Anlage aus versorgt werden können ². Die Formulierungen des § 6 EnWiG, welche die Eigenanlagen betreffen, zielen auf die sogenannten Großverbraucher, die in der Lage sind, in eigenen Anlagen den notwendigen Strom zu erzeugen. Wäre das EVU verpflichtet, diese Abnehmer ohne Ausnahme zu beliefern, könnten sich aufgrund der Eigenarten des Strombedarfs dieser Unternehmen, wie z.B. der Höhe der Abnahmemenge, der Zeit der maximalen Abnahme oder der Notwendigkeit besonderer Verteilungsanlagen, spezifische Probleme hinsichtlich der Bereitstellung der Elektrizität ergeben. Dies könnte dann gegebenenfalls zu Beeinträchtigungen der Stromversorgung der Normalverbraucher führen. Unter dem Gesichtspunkt, daß die Energieversorgung dem Gemeinwohl dienlich sein soll, ist dies nicht zu rechtfertigen, zumal die Großabnehmer oftmals in der Lage sind, den Eigenbedarf an Strom kostengünstiger zu erzeugen, als dies dem EVU möglich wäre.

1 Vgl. Evers, H.-U.: Das Recht der Energieversorgung, München 1974, S. 120

2 Vgl. hierzu auch Malzer, G.: Das Recht der Energielieferungsverträge, a.a.O., S. 16

IV. Preisregelung nach dem Energiewirtschaftsgesetz

Die im Energiewirtschaftsgesetz festgelegte allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht würde letztlich für den Verbraucher nur wenig Nutzen stiften, wenn das Versorgungsunternehmen aufgrund seiner Monopolstellung in der Lage wäre, die Strompreise auf ein Niveau anzuheben, das für viele Verbraucher nicht mehr finanzierbar ist. Um die Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, werden deshalb Preisvorschriften zur Notwendigkeit. Damit stehen der Kontrahierungszwang und die Preisregelung gewissermaßen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis ¹.

Die bedeutendste ² Preisregelung im Bereich der Energiewirtschaft stellt die Bundestarifordnung Elektrizität ³ dar. Sie ist eine Verordnung und beruht auf § 7 Abs. 1 EnWiG, der dem Bundeswirtschaftsminister die Ermächtigung erteilt, die Energiepreise "wirtschaftlich zu gestalten". Die Begründung zum Energiewirtschaftsgesetz verstand unter dem Begriff des wirtschaftlichen Gestaltens eine Beeinflussung der Energietarife dahin gehend, daß diese "sowohl den besonderen Bedürfnissen der Verbraucher angepaßt als auch zunächst in einzelnen Wirtschaftsgebieten und weiterhin im gesamten Reichsgebiet möglichst angeglichen und volkswirtschaftlich zweckmäßig gestaltet werden" ⁴.

Heute wird die Formulierung "wirtschaftlich gestalten" vor allem durch drei Kriterien interpretiert. Da ist zunächst

1 Zum Zusammenhang zwischen Kontrahierungszwang und Preisregelung vgl. Evers, H.U.: Kontrahierungszwang und Preisrecht in der Versorgungswirtschaft, in: Emmerich, V./Lukes, R. (Hrsg.): Perspektiven der Energiewirtschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1976, S. 62

2 Ferner ist noch die Bundestarifordnung Gas vom 10. Feb. 1959 (BGBI. I, S. 46) zu nennen.

3 BTO/El. i.d.F. v. 30.1.1980 (BGBI. I, S. 122). Zur Rechtsgültigkeit der BTO/El. aufgrund § 7 Abs. 1 EnWiG vgl. Kimminich, O.: Rechtsgrundlagen für eine Neuordnung des Energiepreisrechts, in: DOV 1970, S. 223-229

4 Vgl. Eiser, E./Riederer, J./Obernolte, W./Danner, W.: Energiewirtschaftsrecht, a.a.O., III/S. 19

der volkswirtschaftliche Aspekt, der das Wirtschaftswachstum und auch soziale Erfordernisse in angemessener Weise berücksichtigen muß. In betriebswirtschaftlicher Hinsicht stehen die Kostenorientierung und die degressive Abrechnung (mit zunehmender Abnahmemenge ist eine Senkung des Durchschnittspreises verbunden) der Energiepreise im Vordergrund. Schließlich sollen die Tarife noch kundengerecht sein ¹. Der Ordnungsgeber sieht sich daher vor die Aufgabe gestellt, die Energietarife so festzulegen, daß erstens unter Beachtung der wirtschafts- und sozialpolitischen Notwendigkeiten dem Verbraucher die Energie so preisgünstig wie möglich zur Verfügung gestellt wird, dabei zweitens eine verbesserte Ausnutzung der Anlagen, verbunden mit einer höheren Wirtschaftlichkeit des Versorgungsunternehmens erreicht wird und drittens der Grundsatz der Kostenorientierung gewahrt bleibt ².

Außerdem ist für die Preisregelung die Präambel des Energiewirtschaftsgesetzes maßgebend. Dort heißt es, daß die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich gestaltet werden soll. Die Forderung nach einer preisgünstigen Energieversorgung wird nicht nur im Hinblick auf sozialpolitische Erwägungen, sondern vor allem durch die besondere Bedeutung des Energiesektors für das volkswirtschaftliche Wachstum begründet ³. So wird gerade der wirtschaftliche Aufschwung der Bundesrepublik in den 50er Jahren auf eine ausreichende und billige Energieversorgung zurückgeführt. Damit obliegt dem Staat gleichzeitig die Verantwortung, durch entsprechende wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen die Rahmenbedingungen für eine preisgünstige Energieversorgung zu schaffen.

Nicht weniger wichtig als der Preis ist die Sicherheit der Energieversorgung. Ein vorübergehender Energiemangel oder gar ein Ausfall der Energieversorgung würde für den Wirtschaftsprozeß, die Stabilität der Wirtschaft, deren Wachstum und damit auch für die Bevölkerung katastrophale Konse-

¹ Vgl. Eiser, E./Riederer, J./Obermolte, W./Danner, W.: Energiewirtschaftsrecht, a.a.O., I/S. 177-181

² Vgl. ebenda, III/S. 19

³ Vgl. Gröner, H.: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975, S. 32

quenzen zeitigen. Der Staat hat deshalb durch vorausschauende Planungen, wie z.B. die Energieprogramme der Bundesregierung, die ausreichende Bereitstellung von Energie zu sichern.

Das Kriterium der billigen Energieversorgung kommt dem ökonomischen Ziel eines ausgeglichenen und stetigen Wirtschaftswachstums entgegen und entspricht auch der Forderung nach einer Aufrechterhaltung der Preisniveaustabilität. Stark ansteigende Energiepreise könnten die Erreichung dieser beiden Ziele verhindern. Allerdings kann die in der Präambel des Energiewirtschaftsgesetzes festgelegte Intention der billigen Energieversorgung heute nur im Sinne einer kostengünstigen Bereitstellung von Energie interpretiert werden. Dies trägt auch der Notwendigkeit einer sparsamen Energieverwendung Rechnung. Die Garantie, einen niedrigen Energiepreis aufrechtzuerhalten, würde nämlich bei einer Verknappung der Energie zu einer weiteren Verschwendung führen. Dagegen bedeutet eine kostengünstige Versorgung vor allem, daß das EVU alle Rationalisierungsmöglichkeiten auszuschöpfen und die Energie zu Preisen bereitzustellen hat, die eine ökonomisch sinnvolle Energieerzeugung ermöglichen, namentlich also eine Gewinnerzielung nicht verhindern. Setzt man nun das Kriterium der kostengünstigen Energieversorgung in Verbindung zu dem gleichzeitig anzustrebenden Ziel der sicheren Energieversorgung, dann ist ein Widerspruch unverkennbar. So wird eine extrem sichere Versorgung zu hohen Kosten führen, die dann im Preis zum Ausdruck kommen müssen. Andererseits muß eine Energiepolitik, die allein den niedrigen Preis zum Ziel hat, zu Lasten des Sicherheitsgrades der Versorgung gehen¹. Das Eigentümliche an diesen beiden Kriterien ist nun aber, daß ihnen zwar ein Konfliktverhältnis inhärent ist, sie aber dennoch nur gemeinsam einen Sinn haben. Eine kostengünstige Versorgung würde dann ohne Nutzen sein, wenn unklar ist, wie lange überhaupt noch ausreichend Energie zur Verfügung steht. Ebenso ist eine

¹ Vgl. Deparade, K.: Die Strompreistransparenz ist größer geworden, in: BddW v. 15.11.1971, S. 5

extrem sichere Versorgung dann wertlos, wenn sie zu Energiepreisen führen muß, die für den Verbraucher nicht mehr finanzierbar sind.

Das problematische Verhältnis dieser beiden Ziele zueinander würde nun in der Ordnung des freien Wettbewerbs durch die Bedürfnispräferenzen der Betroffenen einer Lösung nähergebracht. Wäre beispielsweise die Mehrzahl der Bevölkerung bereit, sich die sichere Energieversorgung etwas kosten zu lassen, so würde die Sicherheit dem Preis gegenüber vorrangig sein.

Im Falle des reglementierten Marktes muß der Staat den Ausgleich zwischen diesen Interessen herbeiführen. Dazu wird zunächst eine Bewertung zugrunde gelegt, die je nach politischer oder ökonomischer Situation das eine oder das andere Ziel intensiver anstrebt. Dennoch muß der Staat aber hinsichtlich der Energieversorgung gewissermaßen nach der Schnittmenge suchen, die beide Ziele in einem vertretbaren Umfang berücksichtigt, die also sowohl kostengünstig ist als auch in gewissen Grenzen dem Erfordernis der Sicherheit genügt. Diese Schnittmenge wird dann um so größer sein, je effektiver zusätzliche finanz-, wirtschafts- und außenhandelspolitische Maßnahmen die Energiepolitik flankieren.

So werden die Energiepreise vom Staat durch die Steuerpolitik beeinflusst, eine entsprechende Rohstoffvorratshaltung betrieben, der Rohstoffabbau subventioniert und durch die Außenhandelspolitik der Außenwert der Währung stabil gehalten, um am internationalen Rohstoffmarkt einen preisgünstigen Einkauf zu gewährleisten.

B. Die Preisbildung in der Elektrizitätswirtschaft

Die dominierende Rolle bei der Versorgung der Haushalte und der Unternehmen mit Energie spielt die Elektrizität. Deshalb soll im folgenden die Strompreisbildung genauer vorgestellt werden. Die staatliche Regulierung der Preise in der Elektrizitätswirtschaft kann sich auf den Preisbildungs-

prozeß, die Tarifformen und auf die Höhe der Tarife oder ihrer Bestandteile beziehen¹. Vor allem zwei Ziele sind dabei von den Preisbehörden zu beachten. Erstens soll dem Abnehmer die Elektrizität unter Ausnutzung aller technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Möglichkeiten so günstig wie möglich geliefert werden. Zweitens sind die Elektrizitätsversorgungsunternehmen dahin gehend zu veranlassen, durch eine rationelle Ausnutzung der Anlagen eine verbesserte technische und eine wirtschaftlichere Versorgung zu erreichen².

I. Einflußgrößen elektrizitätswirtschaftlicher Preisbildung

Der Strompreis, wie er sich letztlich dem Verbraucher präsentiert, wird durch mehrere Faktoren bestimmt. Außer den Kosten als bedeutendster Einflußgröße sind noch die allgemeinen Prinzipien der Tarifgerechtigkeit, der Abnehmerorientierung und der Wettbewerbsfähigkeit zu nennen, die auch in der Bundestarifordnung Elektrizität ihre Ausprägung gefunden haben.

1. Kostendeterminiertheit des Strompreises

"Grundlage der Strompreisgestaltung und maßgeblicher Bestimmungsfaktor für die Höhe der Strompreise sind die Kosten der Versorgung."³ Die Kostenrechnung⁴ als Basis der

1 Vgl. Hauschildt, J.: Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen im Spannungsfeld von Gewinnstreben und öffentlichen Leistungsansprüchen, Tübingen 1964, S. 39

2 Vgl. Ragati, M.: Die rechtliche Beurteilung der Preisbildung in der Elektrizitätsversorgung, Diss. Würzburg 1969, S. 31

3 VDEW (Hrsg.): Stellungnahme der Elektrizitätswirtschaft zum Ersten Zwei-Jahres-Gutachten der Monopolkommission sowie zu Fragen des Strukturvergleichs bei der Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB, Frankfurt a.M. 1977, S. 25. Zu den Kosten der elektrischen Energie vgl. auch Brinkmann, K.: Einführung in die elektrische Energiewirtschaft, Braunschweig 1971, S. 83-94; Solling, H.: Kosten und Preise in der Elektrizitätsversorgung der Bundesrepublik Deutschland, Gräfelfing 1971, S. 10-33

4 Zur Kostenrechnung in der Elektrizitätswirtschaft vgl. Roller, H.: Die elektrizitätswirtschaftliche Kostenrechnung, ihre technischen und ökonomischen Grundlagen, ihr Aufbau, ihre Durchführung und ihre organisatorischen Voraussetzungen, Diss. Mannheim 1958; VDEW (Hrsg.): Kostenrechnung der Energie- und Wasserversorgung, Frankfurt a.M. 1958

Preisermittlung bietet sich in der Elektrizitätswirtschaft aufgrund der fehlenden Wettbewerbssituation an ¹. Zunächst sollen kurz die fünf Kostengruppen genannt werden, die sich bei der Elektrizitätsversorgung unterscheiden lassen ².

1. Elektrische Arbeit. Das ist die in einer Anlage in andere Energieformen umgesetzte elektrische Energie. Die Kosten (kwh), die hier anfallen, sind Brennstoffkosten.
2. Maximale Leistung (kw). Die entstehenden Kosten sind auf Anschaffung, Wartung und Betrieb der Erzeugungs- und Fortleitungsanlagen zurückzuführen.
3. Blindstromkomponente (kvar) ³. Besondere Kosten ergeben sich, wenn bei starkem Blindstromverbrauch eine Vergrößerung des Leitungsquerschnitts erforderlich ist.
4. Abnehmerdienst. Diese Kosten sind nicht nachfrageabhängig und beruhen auf Anschaffungen und Instandhaltungen in den Verteileranlagen. Ferner zählen dazu die Kosten für das Ablesen der Stromzähler, Abnehmerberatung u.ä.
5. Entfernung oder Gebiet. Spezifische Kosten entstehen durch unterschiedliche Entfernungen ⁴ der Abnehmer vom Standort des EVU (Kosten pro km) bzw. durch eine verschiedenartige Struktur der Versorgungsgebiete (Kosten pro qkm).

Aus diesen fünf Punkten ist zu erkennen, daß sich die Kosten der Elektrizitätswirtschaft in Stromerzeugungskosten

1 Vgl. Feneberg, K.: Tarifierungsprinzipien in der Elektrizitätswirtschaft, Diss. Berlin 1960, S. 31

2 Vgl. dazu Silzer, E.: Die Problematik der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Stromversorgung und Strompreisgestaltung für industrielle Sonderabnehmer, Diss. Nürnberg 1959, S. 65-67 und auch Lilienfein, H.: Betriebswirtschaftliche Fragen der Elektrizität, in: VDEW (Hrsg.): Das Zeitalter der Elektrizität, Frankfurt a.M. 1967, S. 202

3 Der Blindstrom läßt sich ganz allgemein als ein unverbrauchter Strom charakterisieren, der bei der Stromabnahme gewissermaßen als Nebenprodukt entsteht, dem Verbraucher keine Leistung erbringt und zum EVU zurückfließt und dort vernichtet werden muß. Dennoch geht der Blindstrom in die Strompreisberechnung mit ein.

4 Je weiter der Abnehmer vom Kraftwerk entfernt ist, desto größer ist der Anteil der Fest- und Gemeinkosten an der Stromversorgung. (Vgl. Meysenburg, H.: Bemerkungen zu aktuellen Fragen der Stromwirtschaft, in: ET 1969, S. 487)

und Kosten für die Stromfortleitung und -verteilung gliedern lassen. Erschwerte Bedingungen der Strombeschaffung, hervorgerufen durch eine Vervielfachung der Kosten für die Einsatzenergien und erhebliche Baukosten bei Neuanlagen, haben dazu beigetragen, daß die Stromerzeugungskosten derzeit teilweise über 50 % der Gesamtkosten betragen. Daher sind nicht mehr die Struktur des Versorgungsgebietes und das Verhältnis von Tarif- und Sonderkunden von Bedeutung, sondern spezifische Faktoren, wie die Gegebenheiten der Strombeschaffung, die eingesetzte Primärenergie, die Einsatzmöglichkeiten der Kernenergie und die Akzeptanz der Bevölkerung¹ spielen eine entscheidende Rolle. Ferner sind die Kosten für die Erzeugung und Verteilung einer Kilowattstunde nicht immer gleich hoch, sondern die Kilowattstunden werden je nach Zeit und Ort der Abnahme mit einem unterschiedlichen Aufwand an Produktionsmitteln bereitgestellt. Eine volkswirtschaftlich richtige Verteilung der Elektrizität wäre deshalb nur dann gegeben, wenn den Verbrauchern der durch sie verursachte Kostenaufwand über die Preise zugerechnet würde. Ein Preisbildungsprinzip, das diesen Anforderungen entspricht, ist die Rechnung mit Grenzkosten². Der Abnehmer muß den Kostenzuwachs bezahlen, der dem EVU durch seine Versorgung entsteht. Eine derartige Vorgehensweise würde aber folgende Probleme mit sich bringen. Erstens wird der Verlauf der Gesamtkosten entscheidend durch den starren Produktionsmittelblock beeinflusst. Besonders schwierig ist deshalb eine entsprechende Zurechnung des Fixkostenanteils auf die Abnehmer. Zweitens ist die Nachfrage nach Strom nicht kontinuierlich genug, um das Betriebsoptimum zu erreichen, bei dem die Preisbildung nach Grenzkosten zur Kostendeckung führt. Drittens sind die Nutzungsdauer der Anlagen und die künftige Nachfrage

¹ Vgl. Drüke, K./Maak, J.: Strompreise für Sondervertrags- und Tarifkunden in der Bundesrepublik, in: ET 1981, S. 510

² Vgl. zu Grenzkostenpreisen auch Schneider, H.K.: Über Grenzkostenpreise und ihre Anwendung im Energie- und Verkehrssektor, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1963, S. 206-236

unbestimmt, so daß die für die Preisbildung nach Grenzkosten erforderliche langfristige Betrachtungsweise erschwert wird¹.

Bei der Bereitstellung der Elektrizität hat das Versorgungsunternehmen so viele Faktoren gleichzeitig zu berücksichtigen, daß es nicht möglich ist, die Kosten für jeden einzelnen Abnehmer genau zu ermitteln. Das heißt, daß ein Strompreis, der sich exakt an den Kosten orientiert, nicht möglich ist. Dazu ist der Kostenverlauf der Stromerzeugung zu kompliziert². Dennoch streben die EVU danach, für verschiedenartige Leistungen eine möglichst kostenangepaßte Preisdifferenzierung vorzunehmen³. Die Elektrizitätswirtschaft ist deshalb dazu übergegangen, die Abnehmer mit annähernd gleichen Merkmalen zu einer Gruppe mit einem einheitlichen Stromtarif und einheitlichen sonstigen Lieferbedingungen zusammenzufassen⁴. Netzanschlußkosten⁵ und Baukostenzuschüsse⁶ werden gesondert berechnet und nicht in den Tarifen berücksichtigt.

Wie die Kosten dem Verbraucher in Rechnung zu stellen sind, wird in § 3 Abs. 1 BTO/El. explizit zum Ausdruck gebracht. Entsprechend dem Grundsatz der Kostenechtheit ist davon auszugehen, daß der Strompreis nicht nur die Kosten decken, sondern sich auch nach dem Charakter der Kosten richten soll. Das heißt, die einzelnen Tarifbestandteile haben in etwa die Kostensituation der EVU widerzuspiegeln. Gleichzeitig muß an das Versorgungsunternehmen die Forderung ge-

1 Vgl. Oberlack, H.-W./Böke, E.: Energiepreisentwicklung und allgemeine Preisbewegung, Köln und Opladen 1962, S. 18 f.

2 Vgl. Wessels, Th.: Elektrizitätswirtschaft, in: HdSW, Bd. 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 187

3 Vgl. Püttner, G.: Das Recht der kommunalen Energieversorgung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 152

4 Vgl. Silzer, E.: Die Problematik der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft ..., a.a.O., S. 67 f.

5 Zu den Netzanschlußkosten vgl. auch Deparade, K.: Netz- und Anschlußkosten in der Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Braunschweig 1974; Holzapfl, W.: Zur Frage der Zulässigkeit von Netzkostenbeiträgen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, in: BB 1970, S. 908-909

6 Vgl. hierzu auch Malzer, G.: Sind die von verschiedenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhobenen Netzkostenbeiträge zulässig und unterliegen die Anschlußkosten und Baukostenzuschüsse noch dem Preisstop? In: BB 1970, S. 426

stellt werden, sich durch Nutzbarmachung des technischen Fortschritts ständig um eine Senkung der Kosten zu bemühen¹. Bei der Berechnung des Strompreises strebt nun § 3 Abs. 1 BTO/El. eine differenzierte Methode an und bestimmt, daß die Tarife aus einem Grundpreis, der die fixen und einem Arbeitspreis, der die variablen Kosten abdeckt, bestehen müssen. Das bedeutet, den Elektrizitätsversorgungsunternehmen wird die Möglichkeit gegeben, ihr Kostenverhältnis an die Verbraucher weiterzugeben. Diese sehen sich damit nicht einem allgemeinen Kostenblock gegenüber, sondern erlangen spezifische Kenntnisse über die Zusammensetzung ihres Strompreises und sind dadurch auch in der Lage, ihr Verbrauchsverhalten zu überprüfen.

2. Tarifgerechtigkeit

Das Prinzip der Tarifgerechtigkeit ist eng verwandt mit dem Grundsatz der Kostenechtheit und beruht auf dem Gedanken, daß jede Abnehmergruppe diejenigen Kosten tragen soll, die sie verursacht hat. Einzelne Abnehmergruppen dürfen nicht zugunsten anderer zusätzlich belastet werden². Dies unterstützt vor allem die Bestrebungen, eine zu starke Politisierung der Energiepreise zu vermeiden. Der Versuch, dieses Prinzip zu verwirklichen, wird durch die §§ 4, 5 und 6 der BTO/El. unternommen, wo unterschiedliche Tarife für Haushalts-, landwirtschaftliche und gewerbliche Abnehmer festgelegt werden. Dadurch ist es zwar möglich, ein Preisberechnungsverfahren anzuwenden, das der spezifischen Versorgungssituation der jeweiligen Abnehmergruppe Rechnung trägt, dennoch wird aber noch nichts darüber ausgesagt, in welcher Höhe die einzelnen Preisbestandteile für die jeweilige Abnehmergruppe festgesetzt werden. Da die Kostensituation der Elektrizitätsversorgung zu kompliziert ist und nicht

¹ Vgl. Roller, H.: Die Kunst der Strompreisbildung, in: Der Volkswirt 1957, Beilage zu Nr. 36 v. 7.10.1957, S. 18

² Vgl. Vogt, H.: Probleme der Versorgungswirtschaft, München 1950, S. 120 und Roller, H.: Die Kunst der Strompreisbildung, a.a.O., S. 19

exakt berechnet werden kann, ist nicht auszuschließen, daß eine Gruppe nicht doch einen geringeren oder höheren Tarif erhält als es ihren verursachten Kosten entspricht. Dabei kann es nun aber nicht darum gehen, daß die einzelnen Kosten minuziös auf die jeweilige Abnehmergruppe verteilt werden, sondern es muß gewährleistet sein, daß das Tarifsystem insgesamt für alle Beteiligten erträglich ist. Namentlich sind solche Strompreise anzubieten, die für die einzelnen Abnehmergruppen finanziell zumutbar sind und die die unterschiedlichen Abnahmebedingungen berücksichtigen können. Schließlich könnte auch die Anwendung marktwirtschaftlicher Grundsätze hier keine bessere Lösung erreichen, da komplizierte Kostenfunktionen bei der Stromerzeugung ein betriebswirtschaftliches Problem darstellen und daher durch die Variation des Ordnungssystems einer Vereinfachung nicht zugänglich sind. Im Hinblick auf die Tarifgerechtigkeit muß eben gesehen werden, daß es keine Idealösung gibt und deshalb auch die Bundestarifordnung Elektrizität nur allgemeine Berechnungsgrundsätze für die betreffenden Abnehmergruppen angeben kann.

3. Abnehmerorientierung

Das Prinzip der Abnehmerorientierung wird zunächst dahin gehend interpretiert, daß durch eine entsprechende Preisgestaltung alle für den Abnehmer und das Versorgungsunternehmen wirtschaftlich tragbaren Anwendungsgebiete von Strom erschlossen werden. Ferner soll jeder Abnehmer an der Kostensenkung teilhaben, die er durch eine bessere Ausnutzung der Versorgungsanlagen herbeiführt. Dies zu gewährleisten ist die Aufgabe geeigneter Tarifformen, welche eine individuelle Anpassung des Tarifs ermöglichen¹. § 1 Abs. 1 S. 2 und 3 BTO/El. spricht den Grundsatz der Abnehmerorientierung an und bestimmt, daß die Tarife nicht nur so zu gestalten sind, daß sich ein ausgewogenes Tarifsystem ergibt,

¹ Vgl. Vogt, H.: Probleme der Versorgungswirtschaft, a.a.O., S. 122

sondern sie müssen auch auf die Versorgungsbedürfnisse der Kunden ausgerichtet sein, soweit dies dem Elektrizitätsversorgungsunternehmen wirtschaftlich zumutbar ist. Was hier expressis verbis durch eine juristische Regelung vorgeschrieben wird, ist dem Markte immanent, nämlich auf die Bedürfnisse der Wirtschaftsteilnehmer zu reagieren und diese durch eine entsprechende Güterproduktion oder durch die Bereitstellung von Dienstleistungen zu befriedigen. Da nun der Stromverbraucher nicht die Möglichkeit hat, unter mehreren EVU und deren Versorgungsangebot auszuwählen, um dann mit demjenigen Versorgungsunternehmen zu kontrahieren, das seine Bedürfnisse am besten befriedigt, muß eine staatliche Regelung dafür sorgen, daß die Interessen der Verbraucher ausreichend berücksichtigt werden. Dazu können auch die Tarife von mehreren EVU mit ähnlichen Versorgungsverhältnissen durch die zuständige Behörde im Rahmen des Tarifgenehmigungsverfahrens verglichen werden, um dann die wirtschaftliche Zumutbarkeit für das zu prüfende Versorgungsunternehmen zu beurteilen. Damit bietet also die Rechtsverordnung die Möglichkeit, das Versorgungsangebot mehrerer EVU einer Analyse durch staatliche Organe zu unterziehen und miteinander zu vergleichen, um eine optimale Versorgung des Verbrauchers durch das für ihn zuständige EVU zu gewährleisten. Insofern wird in einem bestimmten Umfang ein Element der Wettbewerbswirtschaft, nämlich die vergleichende Prüfung des Angebots zur bestmöglichen Bedürfniserfüllung, in die Rechtsverordnung übernommen. Die Regelung kommt damit dem Verbraucher entgegen, indem sie seine Interessen ebenso wie die des Versorgungsunternehmens berücksichtigt.

4. Wettbewerbsfähigkeit

Das Prinzip der Wettbewerbsfähigkeit wird in der BTO/E1. nicht explizit angesprochen. Es bildet aber gewissermaßen den Rahmen für die Vorschriften der BTO/E1., um die Konkurrenzfähigkeit der Elektrizitätswirtschaft auf dem gesam-

ten Energiemarkt zu erhalten und den EVU die Möglichkeit eines ausreichenden Stromabsatzes zur Auslastung ihrer Kapazitäten zu geben. Durch diesen Grundsatz soll daher einerseits das Versorgungsunternehmen dazu angehalten werden, alle betriebswirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Möglichkeiten auszunutzen, um mit anderen Energiearten konkurrieren zu können. Andererseits muß auch der Staat verpflichtet werden, bei seinen preisregelnden Vorschriften dem Elektrizitätsversorgungsunternehmen so viel Freiheit zu lassen, daß es seine Wettbewerbsfähigkeit bewahren kann. Nicht auszuschließen ist dann ein gewisses Konfliktverhältnis zum Grundsatz der Kostenechtheit¹.

5. Problematik der Strompreisbildung

Der Preisbildungsprozeß in der Elektrizitätswirtschaft bringt für die Versorgungsunternehmen Schwierigkeiten besonderer Art mit sich. Dies ist durch die Eigentümlichkeit der Leistung bedingt, die hier für den Verbraucher bereitgestellt wird und die bewirkt, daß es "den Strompreis" gar nicht gibt. Sondern es existieren viele unterschiedliche Preise, je nach Abnehmer, Abnahmeart, Abnahmezeitpunkt etc. Da die Kosten die Grundlage der Preisbildung in der Elektrizitätswirtschaft darstellen, dominieren die Probleme der Kostenerfassung. Zu deren Lösung können die im allgemeinen angewandten betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungsmethoden nicht allzu viel beitragen, da eben die Elektrizität aufgrund ihrer fehlenden Stofflichkeit kein Gut im üblichen ökonomischen Sinne ist. Das bedeutet, daß die herkömmlichen Kalkulationsmethoden nicht in vollem Umfang herangezogen werden können und Verfahren zugrunde gelegt werden müssen, die dem beabsichtigten Zweck, nämlich der Ermittlung eines möglichst aufwandsadäquaten Strompreises, annähernd gerecht werden. Die Feststellung des vom

¹ Vgl. Vogt, H.: Probleme der Versorgungswirtschaft, a.a.O., S. 129

Stromverbraucher verursachten Aufwandes erweist sich dabei als zusätzliches Problem, weil bereits in Abhängigkeit von der Tageszeit der Stromabnahme beim Versorgungsunternehmen aufgrund einer variierenden Belastung der Produktionsanlagen und des Verteilungsnetzes verschieden hohe Strombereitstellungskosten auftreten.

Ausgehend von den technisch-physikalischen Besonderheiten des Stroms ist festzustellen, daß die fehlende Speicherbarkeit der Elektrizität weder beim Erzeuger bzw. Verteiler noch beim Verbraucher den Puffer der Lagerhaltung wirksam werden läßt. Auftragserteilung, Erzeugung und Verbrauch bilden somit zeitlich gesehen eine Einheit ¹. Dadurch kann bei der Errechnung des Strompreises keine exakte kostengerechte Kalkulation zugrunde gelegt werden. Die Schwierigkeiten der Kostenerfassung werden noch dadurch verstärkt, daß sich die Versorgungsunternehmen der Situation gegenübersehen, permanent Strom erzeugen zu müssen, um für die einzelnen Abnehmer jederzeit ausreichend Energie zur Verfügung stellen zu können. Eine Vielzahl von Einzelerzeugungsfaktoren, die sich entsprechend der Zeit oder der Art der Abnahme ändern, macht die vollständige Erfassung unterschiedlicher Kostenfaktoren unmöglich ².

Die Abhängigkeit der Stromerzeugungskosten von der Tages- oder Jahreszeit des Verbrauchs stellt die EVU vor die Aufgabe, zumindest annähernd die voraussichtliche Nachfrage abzuschätzen, um über die zu erwartenden Kosten einen Preis zu bilden. Bei diesen Kalkulationen sind die Erfahrungswerte aus der Vergangenheit mit den Prognosen der zukünftigen Stromabnahme zu verbinden. Veränderungen der Nachfragestruktur führen dann dazu, daß die gesamten Kostenrechnungsgrundlagen obsolet werden. Schließlich wirken auf die Probleme der Kostenerfassung auch noch die Preisschwankungen am internationalen Rohstoffmarkt ein. Die Abhängigkeit der bundesdeutschen Versorgungsunternehmen von ausländischen Rohstoffen ist groß. Die Stromerzeuger haben daher

1 Vgl. Schnettler, A.: Öffentliche Betriebe, Essen 1956, S. 259

2 Vgl. Silzer, E.: Die Problematik der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft ..., a.a.O., S. 64

häufig mit sich ändernden Einkaufspreisen zu rechnen. Deshalb können die Kalkulationsgrundlagen nicht für eine längere Zeit aufrechterhalten werden. Um zumindest kurzfristige Preisschwankungen auszugleichen, gehen in die Kostenrechnung in aller Regel Pauschalsätze ein.

Befindet sich nun bereits das EVU in der Lage, bei der Kostenermittlung Einflußgrößen unterschiedlicher Art berücksichtigen zu müssen, so kann die staatliche Preisregelung keine präzisen Angaben zur Tarifiermittlung enthalten. Vielmehr hat die administrative Beeinflussung des Strompreises auf die spezifische Situation der Versorgungsunternehmen Rücksicht zu nehmen. Für den Verordnungsgeber bedeutet dies, daß sich die preisregelnden Rechtsnormen durch eine entsprechende Flexibilität auszeichnen müssen, damit das Elektrizitätsversorgungsunternehmen den entstehenden Problemen ausreichend Rechnung tragen kann. Insofern kann die Preisvorschrift nur einen Rahmen geben, der in allgemeiner Form diejenigen Preisbildungsgrundlagen enthält, die für alle von der Regelung erfaßten Versorgungsunternehmen gleichermaßen gültig sind. Dieser Forderung kommt die Bundestarifordnung Elektrizität dadurch entgegen, daß sie die Stromabnehmer ganz allgemein in unterschiedliche Gruppen einteilt und für diese dann verschiedene Bemessungsgrundlagen der Preisberechnung bestimmt. Demgegenüber müssen die Höhe und die nähere Ausgestaltung des Tarifs in Einzelverhandlungen zwischen dem Versorgungsunternehmen und der Genehmigungsbehörde festgelegt werden und dürfen nicht schematisiert sein. Sondern es hat ein Argumentationsaustausch stattzufinden, der die spezifische Versorgungssituation eines EVU, die u.a. durch die regionalen Verhältnisse und die Abnehmerstruktur geprägt ist, zur Grundlage hat. Nur so können die individuellen Gegebenheiten des jeweiligen Versorgungsunternehmens berücksichtigt werden.

II. Die Gestaltung des Strompreises bei Tarifabnehmern

Den Stromversorgungsunternehmen ist es nicht möglich, dem einzelnen Kunden gegenüber eine solche Preisforderung zu stellen, wie es dem von ihm verursachten Aufwand entspricht. Dem hat der Ordnungsgeber dadurch Rechnung getragen, daß er vorgeschrieben hat, sogenannte tarifizierte Preise festzulegen. Diese beruhen auf einer Gruppenkalkulation, welche diejenigen Abnehmer zusammenfaßt, die sich durch gemeinsame Konsumerkmale als Gruppe darstellen¹. Damit lassen sich die Tarife als "im voraus bestimmte, für eine längere Zeit geltende, für alle Benutzer gleiche, unabdingbare Preise"² definieren. Die einzelnen Bestandteile der Tarife sind in der Bundestarifordnung Elektrizität festgelegt. Tarifabnehmer sind also Stromverbraucher, die entsprechend den Bedingungen der BTO/El. beliefert werden.

1. Klassifikation der Tarifabnehmer

Nach § 1 BTO/El. werden die Tarifabnehmer nach allgemeinen, öffentlich bekanntzugebenden Tarifen beliefert. Sie werden in die Kundengruppen der Haushaltsabnehmer (§ 4 BTO/El.), der Landwirtschaftsabnehmer (§ 5 BTO/El.) und der Gewerbeabnehmer (§ 6 BTO/El.) eingeteilt. Diese Unterscheidung bei den Tarifabnehmern ist erforderlich, weil aufgrund der spezifischen Eigenheiten bei der Versorgung der einzelnen Stromverbraucher jeweils unterschiedliche Bezugsgrößen für die Bereitstellungspreiserrechnung im Grundpreistarif angewandt werden. Besonders im Bereich der Haushaltsabnehmer

1 Vgl. Scheiderer, L.: Stromwirtschaftliche Unterscheidungsmerkmale bei Sondervertragskunden und ihre Konsequenzen für die Preisgestaltung, in: ET 1979, S. 607

2 Mellerowicz, K.: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1, neunte unveränderte Aufl., Berlin 1956, S. 64; Diederich versteht unter Tarif ein Preisverzeichnis, das Preisforderungen enthält, "die zu Beginn einer Periode und ohne Verhandlungen mit den Nachfragern vom anbietenden Betrieb gesetzt werden und die zumeist für einen längeren Zeitabschnitt gelten." (Diederich, H.: Preisforderung in Form von Tarifen, in: ZfB 1969, S. 142)

erweist sich eine eigene Regelung als wichtig. Erstens besteht für diese Abnehmergruppe generell nicht die Möglichkeit, den Strombedarf durch Eigenerzeugung zu decken und dadurch eine gewisse Konkurrenzsituation gegenüber dem Versorgungsunternehmen herbeizuführen ¹. Zweitens unterscheidet sich das Verbrauchsverhalten der Haushalte hinsichtlich der Zeit der Abnahme doch wesentlich von dem der beiden anderen Tarifabnehmergruppen. Zum Gewerbesektor werden im allgemeinen Handwerks- und industrielle Kleinbetriebe, Handelsunternehmen und Groß- und Einzelhandelsgeschäfte gerechnet ². Bei diesen Unternehmen ist das Verbrauchsverhalten meist kontinuierlich und im Hinblick auf die Zeit der Stromabnahme regelmäßiger als bei anderen Gruppen.

2. Verschiedene Tarifformen

Unterschiedliche Möglichkeiten stehen dem Staat bei der Ausgestaltung der Tarife zur Verfügung. Je nach der Zielsetzung, z.B. eine einfache Abrechnung, Anreiz zu sparsamer Verwendung oder Steuerung des Verbrauchs, können verschiedene Tarifformen zum Einsatz kommen. Da kein Tarif nur Vorteile auf sich vereinen kann, gilt es abzuwägen, was durch die jeweilige Tarifform erreicht werden soll und welche Nachteile dafür in Kauf genommen werden müssen.

a) Pauschaltarif

Beim Pauschaltarif wird unabhängig von dem tatsächlichen Stromverbrauch ein fester Preis je Zeiteinheit erhoben. Der Gesamtbetrag, den der Verbraucher an das Versorgungsunternehmen zu zahlen hat, ändert sich nicht mit der nachgefragten Menge. Eine einfache Abrechnung ist der Vorteil

¹ Vgl. Dolinski, U.: Untersuchung zu Fragen regional unterschiedlicher Energiepreise in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1979, S. 45

² Vgl. Silzer, E.: Die Problematik der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft ..., a.a.O., S. 70

dieses Tarifs. Ein schwerwiegender Nachteil aber stellt die Anwendung des Pauschaltarifs in Frage. Keinerlei Anreiz zu einer sparsamen Elektrizitätsverwendung kann als nicht mehr zeitgemäß erachtet werden. Mit diesem Tarif ist die Verschwendung von Energie gewissermaßen vorprogrammiert. Da Rohstoffe nicht im Überfluß vorhanden sind, muß dieser Tarif in Zeiten steigender Energiepreise auf konsequente Ablehnung stoßen. Der Pauschaltarif wurde deshalb von anderen Tarifformen verdrängt¹.

b) Einheitstarif

Eine gebräuchliche Tarifform stellt der Einheitstarif dar. Unabhängig von der Bezugsmenge und sonstigen Besonderheiten auf der Abnehmerseite verrechnet er jede abgegebene Einheit zu einem einheitlichen Preis. Der Gesamtbetrag, den der Stromverbraucher an das Stromversorgungsunternehmen zu zahlen hat, variiert also mit der abgenommenen Elektrizitätsmenge². Tarifpreis und Durchschnittspreis sind identisch³, da keine Änderung des Preises pro Einheit je nach der Menge der verbrauchten Einheiten erfolgt.

c) Zonentarif

Von der Bezugsmenge abhängig ist der Zonentarif. Für den Stromabnehmer bedeutet dies, daß er eine bestimmte Menge zu einem bestimmten Preis je Einheit beziehen kann. Die nächstfolgende Menge wird zu einem entsprechend niedrigeren Preis je Mengeneinheit verrechnet und weiter folgende Mengen können wiederum zu geänderten Preisen je Mengeneinheit gekauft werden. Der ermäßigte Preis bezieht sich also nur auf die zusätzliche Abnahmemenge. Als nachteilig erweist sich beim Zonentarif die Unübersichtlichkeit für den Ver-

1 Vgl. Schneider, R.: Elektrizitätswirtschaft unter wettbewerbspolitischem Aspekt, a.a.O., S. 82

2 Vgl. Schneider, R.: Elektrizitätswirtschaft unter wettbewerbspolitischem Aspekt, a.a.O., S. 82 f.

3 Vgl. Morlock, A.: Die Preispolitik öffentlicher Unternehmungen in der Elektrizitätswirtschaft, Diss. Berlin 1967, S. 92

braucher. Geht nämlich die Abnahme über die Grenze der ersten Zone hinaus, wird die Gesamtmenge zu einem höheren Durchschnittspreis abgerechnet als es dem Preis derjenigen Zone entsprechen würde, in dem sich die Abnahme gerade bewegt ¹.

d) Staffeltarif

Ebenfalls bezugsmengenabhängig ist der Staffeltarif, der mit zunehmender Abnahmemenge einen sinkenden Preis je Kilowattstunde bewirken soll. Auch hier werden bestimmte Bezugsmengengrenzen festgelegt, aber es wird jeweils für die gesamte Menge der Preis derjenigen Staffel eingesetzt, in der sich der Verbrauch gerade bewegt. Das heißt, der jeweilige Staffelpreis ist gleichzeitig der Durchschnittspreis für den Gesamtbezug. Diese Tarifform führt also zu erheblichen Durchschnittspreissenkungen bei den Übergängen von einer Staffel zur anderen. Der Durchschnittspreis verläuft treppenförmig ².

3. Preisbildung nach dem Grundpreistarif

Der Grundpreistarif ³ stellt die heute übliche, in der Bundestarifordnung Elektrizität festgelegte Tarifform dar. Er kommt der Kostensituation der Versorgungsunternehmen am nächsten, da durch seine Anwendung sowohl die fixen als auch die variablen Kosten berücksichtigt werden können. Zusätzlich zu einem Grundpreis, der unabhängig davon gezahlt werden muß, ob eine Stromabnahme erfolgt oder nicht, wird ein Arbeitspreis erhoben, der die tatsächlich verbrauchten Stromeinheiten abgelten soll. Der Grundpreistarif entspricht in etwa einer Kombination von Pauschal- und Einheitstarif und verbindet damit die Vorteile dieser beiden Tarifformen. Eine konstante Berechnungsgrundlage für

1 Vgl. Schneider, R.: Elektrizitätswirtschaft unter wettbewerbspolitischen Aspekt, a.a.O., S. 83 und Morlock, A.: Die Preispolitik öffentlicher Unternehmungen in der Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 92

2 Vgl. Schneider, R.: Elektrizitätswirtschaft unter wettbewerbspolitischen Aspekt, a.a.O., S. 83 f.

3 Entschieden für eine Beibehaltung des Grundpreistarifs: Deparade, K.: Stromverschwendung durch Tarife, in: ET 1978, S. 760 f.

das Elektrizitätsversorgungsunternehmen wird mit einem vom Verbraucher zu beeinflussenden Abrechnungsmodus verknüpft. Um dem Stromabnehmer die Möglichkeit zu geben, entsprechend seinem individuellen Verbrauchsverhalten eine gewisse Wahlfreiheit hinsichtlich der Gestaltung des Tarifs zu haben, müssen die Versorgungsunternehmen nach § 1 Abs. 2 BTO/El. zwei Grundpreistarife (Tarif I und Tarif II) anbieten. Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1, zweiter Halbsatz BTO/El. wird im Tarif I ein niedriger Grundpreis mit einem hohen Arbeitspreis verbunden. Dies stellt einen Vorteil für Kunden mit geringem Verbrauch dar. Demgegenüber verknüpft Tarif II einen hohen Grundpreis mit einem niedrigen Arbeitspreis, der um mindestens drei Pfennige unter dem Arbeitspreis des Tarif I liegen muß (§ 3 Abs. 1 S. 2 BTO/El.). Dieser Tarif bietet sich für Verbraucher mit hoher Stromabnahme an.

a) Grundpreis

Der Grundpreis soll die fixen Kosten der Leistungsbereitstellung und den Aufwand für die Zähleraufstellung, -wartung und -abrechnung decken¹. § 3 Abs. 2 S. 2 BTO/El. spaltet deshalb den Grundpreis in einen Bereitstellungs- und einen Verrechnungspreis, der die Kosten für die technisch notwendigen Meßeinrichtungen, der Verrechnung und des Inkassos vergütet, auf². Trotz aller Konsequenz im Verordnungstext läßt sich in praxi die strikte Trennung der Kosten nicht aufrechterhalten. Würden wirklich alle fixen Kosten in den Grundpreis eingehen, wäre dieser abschreckend hoch. Die BTO/El. hat es deshalb hingenommen, daß ein Teil der Kosten, die eigentlich im Grundpreis zu verrechnen wären, in den Arbeitspreis eingeht³. Denn im Sinne der Praktikabilität des gesamten Grundpreistarifs kann die Ko-

¹ Vgl. Oberlack, H.-W./Böke, E.: Energiepreisentwicklung und allgemeine Preisbewegung, a.a.O., S. 21

² Ob diese Verfeinerung den Tarif in seiner Anwendung praktikabler macht, bezweifelt Fischerhof, H.: Von der alten zur neuen Tarifordnung für Elektrizität, in: ET 1972, S. 85

³ Vgl. Hoepfner, G.: Die Kilowattstunde hat hundert Preise, in: Der Volkswirt 1956, Heft 23, S. 14

stenorientierung nicht zugleich Kostenechtheit bedeuten. Die Tarife müssen nicht exakt an der jeweiligen Kostenstruktur des betreffenden Elektrizitätsversorgungsunternehmens ausgerichtet werden ¹. Im Vordergrund hat die Versorgung des Verbrauchers zu angemessenen Preisen zu stehen. Durch zu hohe Grundpreise würden nun gerade diejenigen Abnehmer besonders stark belastet, deren Verbrauch im allgemeinen nicht sehr hoch ist, also z.B. die Haushalte. Die kleinen und mittleren Industriebetriebe aber würden durch sehr hohe Grundpreise und niedrige Arbeitspreise ihre Fixkostenbelastung im Verhältnis zur gesamten abgenommenen Strommenge relativ gering halten können. Um hier einen Ausgleich zu schaffen, wird die exakte Trennung der Kosten aufgelockert. Aufgrund der spezifischen Kostensituation der Versorgungsunternehmen muß die Preisregelung flexibel genug sein, um dem Interesse des Verbrauchers ausreichend Rechnung tragen zu können. Damit kann auch dem Sinn und Zweck einer staatlichen Preisvorschrift entsprochen werden.

Die Bildung des Grundpreises erfolgt nun nach bestimmten Bemessungsgrundlagen, die in der Bundestarifordnung Elektrizität verbindlich festgelegt sind. Für den Haushaltsbereich schreibt § 4 Abs. 2 BTO/El. vor, daß der Bereitstellungspreis nach der Zahl der Räume bzw. Raumgruppen oder ohne Rücksicht auf die Zahl der Räume für alle Haushalte einheitlich zu berechnen ist. Ferner wird in § 4 Abs. 3 S. 1 BTO/El. bestimmt, was unter den Begriff des "Raumes" zu subsumieren ist. Ausführungen zu spezifischen Berechnungsproblemen werden in den weiteren Absätzen des § 4 BTO/El. gemacht. Für landwirtschaftliche Betriebe gilt nach § 5 Abs. 2 S. 1 BTO/El. als Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Bereitstellungspreises die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Hektareinheiten. Diese Bezugsgröße wird in den Absätzen vier, fünf und sechs näher präzisiert, um

¹ Vgl. Eiser, E./Riederer, J./Obornolte, W./Danner, W.: Energiewirtschaftsrecht, a.a.O., III/S. 100

auch auftretenden Sonderfällen gerecht werden zu können. Für den gewerblichen, beruflichen oder sonstigen Bedarf wird in § 6 Abs. 1 BTO/El. zwischen Beleuchtungsanlagen und anderen Anlagen einschließlich Kraftanlagen unterschieden, um den Bereitstellungspreis zu ermitteln. Bei den Beleuchtungsanlagen kann das Versorgungsunternehmen den Anschlußwert, die Raumgröße oder den Anschlußwert in Abhängigkeit von der Raumgröße zugrunde legen. Bei anderen Anlagen ist nur der Anschlußwert als Bezugsgröße heranzuziehen. Eine genauere Umschreibung der Bemessungsgrundlagen und einzelne Vorschriften für spezifische Verbrauchersituationen finden sich in § 6 Abs. 2 - 8 BTO/El.

Wie die obigen Ausführungen zeigen, hat der Verordnungsgeber die Bezugsgrößen für die Berechnung des Bereitstellungspreises klar abgegrenzt. Dem Versorgungsunternehmen wird insofern kein eigener Ermessensspielraum mehr belassen. Diese Vorgehensweise erweist sich insbesondere deshalb als gerechtfertigt, weil der Stromabnehmer die Höhe des Grundpreises nicht durch ein entsprechendes Verbrauchsverhalten beeinflussen kann. Will der Staat die freie Preisbildung durch eine administrative Regelung substituieren, so muß er gerade in dem Bereich, wo der Betroffene keinen eigenen Einfluß mehr ausüben kann, durch präzise Vorschriften einen Mißbrauch vermeiden und den Verbraucher schützen. Für den Elektrizitätsabnehmer muß Klarheit darüber herrschen, wie sich der Preis berechnet, den er an das Versorgungsunternehmen zu zahlen hat.

b) Arbeitspreis

Der Arbeitspreis soll diejenigen Kosten abdecken, die dem Versorgungsunternehmen durch die tatsächliche Stromabnahme des Verbrauchers entstehen. Nach § 3 Abs. 3 BTO/El. wird er als Preis für jede abgenommene Kilowattstunde ausgedrückt. Noch in der Fassung vom 26. November 1971 weist die Bundestarifordnung Elektrizität eine konkrete Zahlen-

angabe für die maximale Höhe der Arbeitspreise in Tarif I und II auf. Diese entfällt durch die Änderung der BTO/El. vom 30. Januar 1980. Damit trägt der Verordnungsgeber den neueren Entwicklungen der Kostensituation bei den Versorgungsunternehmen Rechnung. Denn eine derartige präzise Festlegung auf genaue Pfennigbeträge ist dann nicht mehr aufrechtzuerhalten, wenn in immer rascherer Folge Kostenänderungen zu verzeichnen sind. Diese hängen zum einen mit den steigenden Rohstoffpreisen zusammen, die für das Stromversorgungsunternehmen einen erheblichen Kostenblock darstellen. Zum anderen sind aber auch die Kostensteigerungen im Personalbereich nicht zu vernachlässigen. Eindeutige Zahlenangaben würden dann zur Folge haben, daß mit jeder Kostenänderung eine Korrektur des betreffenden Passus in der Verordnung einhergehen müßte. Dies ist zu aufwendig und macht eine flexible Regelung unumgänglich.

Die in der BTO/El. festgelegten Grundsätze zur Strompreisrechnung zeigen, daß die staatliche Regelung dann präzise Formulierungen enthält, wenn dies nicht mit einer Beeinträchtigung der Anpassungsfähigkeit der Rechtsvorschrift im Hinblick auf die spezifische Situation eines EVU und die unterschiedlichen Versorgungsverhältnisse verbunden ist. So werden in der BTO/El. die Bemessungsgrundlagen für den Bereitstellungspreis exakt festgelegt, ohne daß dies den Preisbildungsprozeß völlig schematisieren würde. Nicht nur für alle Versorgungsunternehmen, sondern auch für den Verbraucher ergeben sich durch diese eindeutigen Bezugsgrößen klare Anhaltspunkte für die Errechnung des Grundpreises. Andererseits beinhaltet die administrative Preisvorschrift dann allgemeine Bestimmungen, wenn dies nötig ist. Weder definiert die BTO/El. genau, was unter dem Begriff "kostengünstig" zu verstehen ist, noch macht sie Angaben über die maximale Höhe der einzelnen Preisbestandteile und des Gesamtpreises, sondern sie bestimmt in § 12 a Abs. 1 BTO/El. nur, daß die Tarife Höchstpreise sind. Die not-

wendige Präzisierung überläßt die Verordnung in diesem Bereich der konkreten Situation und ermöglicht dadurch eine den jeweiligen Verhältnissen angepaßte Preisgestaltung. Damit besteht die Möglichkeit, die den Strompreis beeinflussenden Faktoren, wie z.B. den Standort des EVU und die Abnehmerstruktur, gebührend zu berücksichtigen. Die Synthese von staatlicher Regelung und individuellem wirtschaftlichen Verhalten in der Energiewirtschaft braucht diesen preispolitischen Freiraum der eigenen Verantwortung der EVU, der letztlich kein absoluter Freiraum ist, weil die staatliche Genehmigungspflicht für Strompreise ihn begrenzt. Der marktwirtschaftliche Gedanke, der schließlich auch in administrativen Preisvorschriften seinen Ausdruck finden soll, kann dadurch in einem vorgegebenen Rahmen realisiert werden. Würde ein einheitlicher Strompreis für alle Versorgungsunternehmen verordnet, müßte dies zur Folge haben, daß entweder diejenigen EVU mit den ungünstigsten Versorgungsbedingungen ihre Kosten nicht mehr über den Preis decken könnten oder der Preis für den Strom wäre so hoch, daß alle EVU in einem angemessenen Umfang ihr Versorgungsangebot aufrechterhalten können. Im ersten Fall müßten die mit überhöhten Kosten arbeitenden EVU aus dem Markte ausscheiden, was die Konsequenz hätte, daß eine ausreichende Energieversorgung der betroffenen Bevölkerungsteile nicht mehr gewährleistet werden kann. Im zweiten Fall wäre der Strompreis so hoch, daß die wirtschaftlich geführten Versorgungsunternehmen keine weiteren Rationalisierungsmaßnahmen durchführen müßten und ihre Stromkunden letztlich die unwirtschaftlichen EVU unterstützen würden. Beide Alternativen sind mit den Grundsätzen einer sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar. Deshalb werden in der Bundestarifordnung Elektrizität zwar einheitliche Bezugsgrößen zur Strompreisbildung für alle EVU festgelegt, gleichzeitig wird aber dort, wo es um die Höhe der Preise geht, das individuelle Genehmigungsverfahren angewandt.

Änderungen der Tarife und ihrer einzelnen Bestandteile sind heute nach § 12 a Abs. 1 BTO/El. von der Genehmigung der zuständigen Behörde abhängig. Diese Genehmigung wird nach § 12 a Abs. 2 BTO/El. nur dann erteilt, wenn dies zur Verbesserung der Erlössituation erforderlich ist und entsprechende Kostenänderungen nachgewiesen werden können. Ferner muß sichergestellt sein, daß die Tarifierhebung nicht den Erfordernissen einer sicheren und kostengünstigen Elektrizitätsversorgung zuwiderläuft. Dabei ist auch einem ausgewogenen Tarifsysteem entsprechend § 1 Abs. 1 BTO/El. Rechnung zu tragen. Eine Erlösverbesserung soll nun im Sinne der Bestimmung nicht schon dann erforderlich sein, wenn eine gute Erlös- und Kostenlage in eine befriedigende oder ausreichende umschlägt ¹. Hier müssen dem Versorgungsunternehmen zunächst eigene Anstrengungen zugemutet werden, um Kostensteigerungen aufzufangen, bevor diese auf die Tarife überwältzt werden können. Des weiteren muß die Versorgung dann als kostengünstig bezeichnet werden, wenn die Tarife eine sichere Elektrizitätsversorgung mit dem geringstmöglichen technischen und wirtschaftlichen Aufwand verwirklichen und der im Tarifbereich erwirtschaftete Ertrag so bemessen ist, daß er im Hinblick auf die zu bewältigenden Versorgungsaufgaben angemessen ist ².

Rein formal läuft das Tarifänderungsverfahren folgendermaßen ab. Die aufgrund von Kostenänderungen neu ermittelten Tarife sowie entsprechende Kostenrechnungen und -nachweise werden der zuständigen Preisaufsichtsbehörde mit dem Antrag auf Genehmigung vorgelegt. Die Aufsichtsbehörde prüft den Antrag und erteilt gegebenenfalls die Genehmigung. Erst dann können die Tarife in der genehmigten Höhe öffentlich bekanntgegeben ³ und die erhöhten Strompreise berech-

1 Vgl. Eiser, E./Riederer, J./Obornolte, W./Danner, W.: Energiewirtschaftsrecht, a.a.O., III/S. 134g

2 Vgl. ebenda, III/S. 98c-d

3 Vgl. VDEW (Hrsg.): Stellungnahme der Elektrizitätswirtschaft ..., a.a.O., S. 25

net werden. Damit gilt die Genehmigung der Tarife nur für die Zukunft. Keinesfalls können diese rückwirkend erhöht werden. Für die Preisgenehmigung gilt, daß sie endgültig und erst nach abschließender Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erteilt wird. Eine nur teilweise Genehmigung mit dem Vorbehalt einer späteren Entscheidung widerspricht dem Gedanken der Preisklarheit für den Kunden und ist abzulehnen, denn mit der Zielsetzung des Energiewirtschaftsgesetzes ist es nicht vereinbar, daß Tarife veröffentlicht werden, deren Wirksamkeit und endgültige Gestaltung von dem Eintritt späterer Bedingungen abhängen. Die genehmigten Tarife sind nach der Veröffentlichung unmittelbarer Inhalt des Stromlieferungsvertrages zwischen dem EVU und dem Tarifabnehmer. Es ist deshalb mit den Anforderungen der Rechtssicherheit nicht vereinbar, den Preis in der Schwebe zu lassen. Der vertraglich geschuldete Preis muß eindeutig festgelegt sein ¹.

Im Zusammenhang mit den Tarifierhöhungen stellte sich früher die Frage, ob die Strompreise grundsätzlich noch dem Preisstop aus dem Jahre 1936 unterliegen und Strompreiserhöhungen der Ausnahmegenehmigung durch die zuständige Behörde bedürfen ². Dieses Problem wurde in der amtlichen Begründung zur BTO/El. vom 1. Januar 1980 abschließend gelöst. Dort wird hervorgehoben, "daß für die Anwendung der Preisstopverordnung im gesamten Tarifsektor kein Raum mehr bleibt und ferner die durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 VO PR Nr. 3/53 freigegebenen Grundpreise im landwirtschaftlichen und gewerblichen Tarifabnehmerbereich wieder in das preisrechtliche Genehmigungsverfahren einbezogen werden" ³.

1 Vgl. dazu die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 2. April 1981, Nr. 22 CE 81 A. 396

2 Für die Gültigkeit der Preisstop-VO von 1936 sprachen sich vor allem folgende Autoren aus: Malzer, G.: Sind die von verschiedenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhobenen Netzkostenbeiträge zulässig ..., in: BB 1970, S. 424; derselbe: Anschlußkosten, Baukostenzuschüsse und Netzkostenbeiträge unterliegen dem Preiserhöhungsverbot, in: BB 1971, S. 1179; Holzapfl, W.: Neue Preisänderungsklauseln und Wirtschaftsklauseln in Stromlieferungsverträgen mit Sonderabnehmern, in: BB 1974, S. 912

3 Lukes, R.: Das Preisrecht als Instrument zur Angleichung des Energiepreisniveaus, in: BB 1980, S. 1595

4. Besonderheiten und Probleme des Tarifs

Für den Grundpreis im allgemeinen gilt, je höher er zur Deckung der fixen Kosten gesetzt wird, desto mehr wird das Risiko der Kapazitätsauslastung von den Versorgungsunternehmen auf die Stromabnehmer übertragen. Dies ist gerade im Fall der marktstarken EVU bedenklich, weil gleichzeitig dieses abgewälzte Investitionsrisiko dazu herhalten muß, geschlossene Versorgungsgebiete zu begründen¹. Wird den Elektrizitätsversorgungsunternehmen eine Sonderstellung in der Wettbewerbsordnung eingeräumt, so können nicht zugleich die dann verbleibenden Risiken noch dem Verbraucher übertragen werden, sondern dem EVU muß ein Bereich eigener unternehmerischer Verantwortung und Risikobereitschaft zugemutet werden. Ist dies nicht der Fall, dann können wohl kaum ökonomische Verhaltensweisen hinsichtlich der Planung des Anlagenbestandes, des Personaleinsatzes oder der Technologieanwendung erwartet werden. Entscheidungen der Verantwortlichen, deren Wirkungen für das Versorgungsunternehmen nur gering sind, weil der Verbraucher in jedem Fall das Risiko trägt, können keine wirtschaftliche Verwendung der Ressourcen zur Folge haben.

Durch den Grundpreis muß der Stromabnehmer bereits dafür bezahlen, daß ihm die Möglichkeit gegeben wird, das Angebot der Versorgungsunternehmen zu nutzen². Dem Verbraucher entstehen also Kosten für die Chance, jederzeit Strom beanspruchen zu können, und für die tatsächlich erfolgte Stromabnahme. Ein solcher Fall, daß bereits die Bereitstellung des Angebots direkt dem Verbraucher finanziell zugerechnet wird, ist in dem Bereich der privatwirtschaftlich produzierten Güter in der Tat nicht vorstellbar. Insofern besteht in diesem Teilgebiet der elektrizitätswirtschaftlichen Preisbildung ein evidentes Abweichen von marktwirtschaftlichen Grundsätzen zugunsten der Versorgungsunter-

1 Vgl. Gröner, H.: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 376

2 Eine derartige Vorgehensweise wird auch bei der Bundespost praktiziert. Die Grundgebühr für einen Telefonanschluß wird unabhängig von den tatsächlich durchgeführten Gesprächen erhoben.

nehmen. Der schwierigen Erzeugungssituation der EVU wird ausreichend Rechnung getragen. Risiken und Kosten der Stromherstellung werden an den Verbraucher weitergegeben. Dies ist letztlich auch ein Anzeichen dafür, daß die Sicherheit der Energieversorgung mehr als deren Preis durch die staatliche Energiepolitik berücksichtigt wird.

Beim Haushaltstarif im besonderen tritt das Problem auf, daß der Inhaber einer größeren Wohnung einen höheren Grundpreis bezahlen muß als der Inhaber einer kleineren Wohnung, auch wenn dieser eine höhere Leistung beansprucht¹. Dies gilt auch für den Gewerbetarif, bei dem ebenfalls die Raumgröße als Bezugsbasis möglich ist und für den Landwirtschaftstarif, der auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche basiert. So dient die präzise Regelung der Bereitstellungspreise in den §§ 4, 5 und 6 BTO/E1. der Klarheit der Preisfindung, gleichzeitig kann dadurch aber eine effiziente Gestaltung des Tarifsystems durch die Versorgungsunternehmen verhindert werden, da sie eben die Vorschriften der Verordnung ihren Berechnungen zugrunde legen müssen. Auch wenn der Tarif zwar nach mehr oder weniger klar geordneten Prinzipien aufgebaut ist, so sagt die Tariftechnik doch noch nichts über die ökonomische Natur der Preise aus. Vor allem kann sie keinen Aufschluß darüber geben, ob die Verteilung der Energie über die Preise volkswirtschaftlich überhaupt zweckmäßig ist².

Die Notwendigkeit einer Tarifierhöhung wird seitens der Versorgungsunternehmen mit den steigenden Kosten begründet. § 12 a Abs. 2 BTO/E1. nennt dazu eine Reihe von Kriterien, die die Grundlage der Genehmigung des beantragten Tarifs bilden. Allen Anhaltspunkten, die der Genehmigungsbehörde in § 12 a Abs.2 BTO/E1. gegeben werden, ist gemein, daß sie letztlich eine Kostenprüfung notwendig machen. Die

1 Vgl. Fischerhof, H.: Von der alten zur neuen Tarifordnung für Elektrizität, in: ET 1972, S. 86

2 Vgl. Wessels, T.: Offene Fragen der Energiewirtschaft, in: Wessels, T. (Hrsg.): Wirtschaftliche und rechtliche Grundfragen der Energiewirtschaft, München 1949, S. 10

Schwierigkeiten der Versorgungsunternehmen, eine präzise Kostenzurechnung im Bereich einer immateriellen Dienstleistung wie der Elektrizität vorzunehmen, ergeben sich natürlich auch für die zuständige Behörde und verhindern eine exakte Kostenkontrolle.

Schließlich ist es aber vor allem das Postulat der Sicherheit der Energieversorgung, das Kostenüberhöhungen und damit Unwirtschaftlichkeit rechtfertigt. So brauchen die verantwortlichen Leiter eines EVU nur darauf hinzuweisen, daß eine bestimmte Kostenlage zur Aufrechterhaltung einer sicheren Energieversorgung erforderlich ist und alle anderen Argumente werden zur Bedeutungslosigkeit abgewertet. Der Preis der Energieversorgung kann dann eben nur noch zweitrangig sein, wenn es darum geht, daß auch in Zukunft die Bereitstellung von Energie gesichert werden muß. Damit verbleibt der Behörde nur im Falle eines offensichtlichen Mißverhältnisses zwischen den veranschlagten Kosten und dem Preis eine Eingriffsmöglichkeit. Dazu wird sich ein Vergleich zwischen mehreren EVU als unerläßlich erweisen. Insofern bedeutet die Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung auch, daß die im Kostenvergleich schlechter abschneidenden EVU nicht einfach aus dem Wirtschaftsprozess ausscheiden können. Dies würde die Versorgung der Bevölkerung mit Energie unmittelbar gefährden. Bei der Tariffestsetzung ist also zu berücksichtigen, daß auch diesen Unternehmen noch die Möglichkeit gegeben werden muß, einen Gewinn zu erzielen. Die Tarife schützen daher Versorgungsunternehmen, die unter normalen Wettbewerbsverhältnissen nicht mehr existieren könnten¹. Dieser Zustand ist in volkswirtschaftlicher Hinsicht unbefriedigend, bedeutet er doch die künstliche Erhaltung unrentabler Betriebe.

Ob nun die durch Tarife zum Ausdruck gebrachten Strompreise insgesamt für den Verbraucher erträglich sind, läßt sich nicht in allgemeiner Form beantworten. Sicherlich können

¹ Vgl. Karst, P.: Die kartellrechtliche Sonderstellung der Energieversorgungsunternehmen und ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, a.a.O., S. 118

die Stromtarife nicht mit freien Marktpreisen verglichen und an ihnen gemessen werden. Allenfalls kann die Umsetzung der Prinzipien der Abnehmerorientierung und der Tarifgerechtigkeit in die Realität ein Anhaltspunkt dafür sein, inwieweit marktwirtschaftliche Kriterien in die Tarife eingehen. Vielmehr muß aber den Betrachtungen über die Bewährung der Stromtarife die gesamte Struktur der Elektrizitätswirtschaft zugrunde gelegt werden. Diese ist von einer Vielzahl staatlicher Regelungen und hoheitlicher Eingriffe geprägt. Insofern kann die Angemessenheit des administrativen Strompreises dahin gehend interpretiert werden, daß das praktizierte Verfahren der staatlichen Genehmigungspflicht der Tarifanträge beiden Seiten entgegenkommt. Das Versorgungsunternehmen hat die Möglichkeit, seine Stromerzeugungskosten durch den Preis zu decken und gleichzeitig wird der Verbraucher durch die staatliche Wirtschaftlichkeitskontrolle der EVU vor ungerechtfertigt hohen Preisen geschützt. Daß keine Garantie dafür gegeben werden kann, den geringstmöglichen Strompreis zu erhalten, ist verständlich. Zumindest besteht aber die Möglichkeit, dafür Sorge zu tragen, daß dem Verbraucher der Strom zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung gestellt wird. Dieser Preis ist ebenso wie der Marktpreis auch den Knappheitsverhältnissen auf dem Energiemarkt unterworfen. Bei steigenden Rohstoffpreisen muß daher dem Verbraucher ein höherer Strompreis zugemutet werden. Dies ist schon im Hinblick auf eine sparsame Energieverwendung und eine sichere Energieversorgung geboten. Die staatliche Kontrolle der Energietarife darf nicht zugleich die künstliche Erhaltung eines besonders niedrigen Preisniveaus bedeuten. So kann die Angemessenheit eines Strompreises nicht allein an dessen Höhe beurteilt werden, sondern es müssen, abgesehen von der Kostensituation der EVU, auch die Verhältnisse auf dem nationalen und internationalen Energiemarkt berücksichtigt werden. Dies wiederum unterstreicht die Integration der energiewirtschaftlichen Fragen in die gesamte politische Diskussion.

III. Preisdifferenzierungen in der Elektrizitätswirtschaft

In der Elektrizitätswirtschaft ist es nicht ungewöhnlich, die Preise in Abhängigkeit von den jeweiligen Bedingungen, denen sich ein Versorgungsunternehmen gegenüber sieht, zu differenzieren. Die Tarifstruktur erweist sich damit nicht als starr, sondern ist anpassungsfähig im Hinblick auf die verschiedenen Gegebenheiten, die vom EVU bei der Bildung des Strompreises zu berücksichtigen sind. Die elektrizitätswirtschaftliche Realität zeigt hier, daß die staatliche Regelung den einzelnen Versorgungsunternehmen genügend Raum für ein eigenverantwortliches Handeln beläßt und dadurch auch den betroffenen Verbrauchern nicht ein einheitlicher und allgemeiner Tarif abverlangt werden muß, sondern daß diese entsprechend ihrer Versorgungssituation belastet werden können. Die Preisdifferenzierungen in der Elektrizitätswirtschaft sind insofern der Beweis dafür, daß sich aus dem Zusammenwirken einer staatlichen Regelung mit einem einzelwirtschaftlichen Preisbildungsprozeß in der Tat kein schematisiertes Tarifbild ergeben muß.

Die Verwendung des Begriffs der Preisdifferenzierung im Zusammenhang mit der elektrizitätswirtschaftlichen Preisbildung ist problematisch, weil der Strom kaum als ein Gut im ökonomischen Sinn bezeichnet werden kann. Dennoch soll hier aber von einer aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaft stammenden Definition ausgegangen werden. Dies hat seinen Grund darin, daß die Zielsetzungen, die in der Regel mit der Preisdifferenzierung verbunden sind, also Gewinnmaximierung und Kapazitätsauslastung¹, für alle Unternehmen gleichermaßen gültig sind. Auch die EVU stellen keine Ausnahme dar. So soll deshalb von einer Preisdifferenzierung dann gesprochen werden, "wenn ein Anbieter im Rah-

¹ Vgl. Feneberg, K.: Tarifierungsprinzipien in der Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 106 f.

men seines Wirtschaftsplanes in der Periode, auf die sich die Planung bezieht, das gleiche Gut verschiedenen Käufern bzw. Käufergruppen zu verschiedenen Preisen anbietet" ^{1,2}.

Um eine Preisdifferenzierung durchzuführen, muß als Voraussetzung die Teilbarkeit des Marktes gegeben sein. Anbieter und Nachfrager müssen sich auf einem unvollkommenen Markt gegenüberstehen. Dieser Forderung kann der Bereich der Elektrizitätswirtschaft in besonderer Weise gerecht werden. Erstens hat der Gedanke des vollkommenen Marktes ohnehin nur theoretische Bedeutung. Zweitens stellt der Strom keine homogene Leistung dar, sondern führt je nach Verbrauchsverhalten zu unterschiedlichen Erzeugungsbedingungen beim Versorgungsunternehmen. Damit ist die Preisdifferenzierung für das EVU eine praktikable Methode, die Möglichkeiten der Abnehmerstruktur besser auszunutzen.

1. Differenzierungsarten der Elektrizitätsversorgungsunternehmen

Für das einzelne Versorgungsunternehmen bieten sich einige ganz spezifische Möglichkeiten der Preisdifferenzierung an, um seine schwierige Situation der Stromerzeugung zu verbessern. Die drei wichtigsten seien im folgenden kurz dargestellt.

a) Zeitliche Preisdifferenzierung

Die Verbrauchsgewohnheiten der Stromnachfrager bringen für die EVU unterschiedliche Auslastungsgrade mit sich und führen zum Problem der zeitlich variierenden Spitzenlast. Das heißt, zu bestimmten Tageszeiten (morgens, mittags, abends) wird das Versorgungsunternehmen bis an die Grenze seiner

¹ Schneider, E.: Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil 2, 9., durchgesehene Aufl., Tübingen 1964, S. 142

² Vgl. zur Preisdifferenzierung auch Buderath, J.: Preisdifferenzierung und Preisdiskriminierung in der Elektrizitätswirtschaft, München-Gräfelfing 1965; Krügel, H.: Preisdifferenzierung, Berlin 1936; Vormbaum, H.: Differenzierte Preise, Köln und Opladen 1960

Kapazität belastet, während demgegenüber vor allem in der Nacht die Auslastung der Erzeugungsanlagen nur minimal ist. Für die EVU ist es deshalb eine besondere Notwendigkeit, eine bessere Ausnutzung der Produktionsfaktoren zu erreichen und durch eine im zeitlichen Ablauf gleichmäßigere Stromerzeugung eine Kostenreduktion herbeizuführen¹. Deshalb fordert das Versorgungsunternehmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, tageszeitlich aber auch saisonal, verschieden hohe Preise vom Verbraucher. So werden spezielle Nachtstromtarife angeboten, um die Nachfrage in diese Zeit zu verlagern, soweit dies überhaupt möglich ist. Besonders kleine und mittlere Industriebetriebe machen von dieser Möglichkeit Gebrauch und senken durch eine entsprechende Schichtarbeit ihre Energiekosten. Ferner werden auch spezielle Sommerpreise offeriert, um in dieser Zeit die Nachfrage zu stabilisieren².

Die zeitlichen Preisdifferenzierungen³, die als Reaktion auf das Verbrauchsverhalten der Nachfrager eingeführt wurden, sind für die EVU eine besondere Notwendigkeit, um eine Änderung gerade dieses Verbrauchsverhaltens zu erreichen und damit die eigenen Stromerzeugungsbedingungen zu optimieren.

b) Preisdifferenzierung nach der abgenommenen Menge

Der überdurchschnittliche Stromverbrauch eines Abnehmers bringt für das Versorgungsunternehmen den Vorteil einer kontinuierlichen Auslastung mit sich und verbessert zusätzlich die Möglichkeiten der betriebswirtschaftlichen Planung. Damit können die EVU aus technischen und organisato-

1 Vgl. Mönig, W.: Determinanten des Elektrizitätsangebots und volkswirtschaftliche Kriterien zu seiner Beurteilung, a.a.O., S. 39

2 Vgl. Baader, W.: Betriebswirtschaftliche Untersuchung zur Preisdifferenzierung durchgeführt am Beispiel der Elektrizitätsversorgung, Diss. Mannheim 1958, S. 12 f.

3 Zur zeitlichen Preisdifferenzierung vgl. auch Gutenberg, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Der Absatz, 3. Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 282

rischen Gründen höhere Abnahmemengen zu einem günstigeren Preis je Einheit anbieten. Diese Preisvorteile geben die Versorgungsunternehmen an den Verbraucher weiter, indem sie besondere Preisnachlässe für zusätzliche Abnahmemengen gewähren ¹.

c) Preisdifferenzierung nach dem Verwendungszweck

Eine Preisdifferenzierung nach dem Verwendungszweck wird dann erforderlich, wenn die Elektrizität in erster Linie nur noch für bestimmte Zwecke zur Verfügung stehen soll. Um das Verbrauchsverhalten des Stromabnehmers zu steuern, werden für verschiedene Nutzungsmöglichkeiten, wie Beleuchtung, Wärme- oder Kraftherzeugung, Strompreise in unterschiedlicher Höhe berechnet. Ist es beispielsweise aus energiepolitischen Überlegungen notwendig, daß der Strom vornehmlich für Beleuchtungszwecke Verwendung finden soll, um im Bereich der Wärmeerzeugung den Einsatz anderer Energiearten zu fördern, muß der Strompreis für Wärmezwecke merklich erhöht werden ². Für den Verbraucher wird es dann in finanzieller Hinsicht interessant, andere Energieträger vorzuziehen.

2. Regionale Preisunterschiede

Bei einem Vergleich der Stromtarife in verschiedenen Gebieten der Bundesrepublik stellt man zum Teil nicht unerhebliche Unterschiede im Preisniveau fest. Dabei ist eine Gegenüberstellung regionaler Strompreise nicht ohne Schwierigkeiten möglich. Erstens zahlt selbst an ein und demselben Ort nicht jeder Stromabnehmer den gleichen Preis für die abgenommene Menge. Zweitens ist der zu zahlende Strompreis nicht die einzige Aufwendung, die dem Verbraucher

¹ Vgl. Baader, W.: Betriebswirtschaftliche Untersuchung zur Preisdifferenzierung ..., a.a.O., S. 14

² Vgl. ebenda

entsteht ¹. Und drittens sind die Erzeugungskosten und Nachfragebedingungen von zeitlichen und räumlichen Marktfaktoren abhängig ². Dennoch sollen im folgenden einige Gründe für die regionalen Preisunterschiede ³ genannt werden. Dies ist am besten möglich, wenn man eine Systematik verwendet, die von den Kosten der Stromerzeugung, Stromfortleitung und -verteilung ausgeht. Den bedeutendsten Anteil bei der Stromerzeugung stellen mit etwa 60 % die Brennstoffkosten dar. Diese wiederum werden im wesentlichen durch den eingesetzten Energieträger determiniert. So ist z.B. die Verwendung von Braunkohle als Primärenergie für die Versorgungsunternehmen kostengünstiger als Steinkohle. Folglich können diejenigen EVU, die vor allem Braunkohle verarbeiten, vergleichsweise günstige Stromtarife anbieten. Damit erklärt sich auch das Preisgefälle zwischen den Versorgungsgebieten, die näher und denjenigen, die weiter entfernt von Rhein und Ruhr liegen ⁴. Schließlich darf auch nicht unerwähnt bleiben, daß in den verschiedenen Bundesländern die Möglichkeiten des Einsatzes von Kernenergie aus politischen Gründen differieren. Auswirkungen auf das Strompreisniveau können nicht ausbleiben.

Im Rahmen der Kosten für die Stromfortleitung und -verteilung spielt eine Rolle, wie die Verteilungsnetze der Versorgungsunternehmen anzulegen sind. Von besonderer Bedeutung sind hierfür die spezifischen Eigenschaften des Versorgungsgebietes. Da ist zunächst die topographische Struktur der Region zu nennen. Die Landschaftsmorphologie, wie Berge oder Sümpfe, stellt einen wesentlichen Einflußfaktor dar. Ferner muß die Besiedlungs- und Anschlußdichte berücksichtigt werden. Schließlich gilt es, die Abnehmer-

1 Vgl. Dolinski, U.: Untersuchung zu Fragen regional unterschiedlicher Energiepreise ..., a.a.O., S. 60

2 Vgl. Gröner, H.: Möglichkeiten und Grenzen einer Preisangleichung in der Elektrizitätsversorgung, in: ET 1981, S. 24

3 Vgl. zu den regionalen Preisunterschieden auch Dolinski, U./Labahn, K.-D.: Zum Problem regional unterschiedlicher Energiepreise, in: ET 1979, S. 616-621; Hecker, G.: Aktuelle Fragen der Energiewirtschaft, in: ET 1978, S. 285-289

4 Vgl. Holzapfl, W.: Strompreisbildung und behördliche Kontrollbefugnisse, in: BB 1963, S. 797

struktur, also das Verhältnis von Industrieabnehmern zu Haushaltsverbrauchern, zu beachten ¹.

Zu erwähnen ist noch, daß die Wettbewerbssituation der betreffenden Region den Entscheidungsspielraum des Versorgungsunternehmens hinsichtlich seiner Preisgestaltung begrenzt. Ist der Substitutionswettbewerb zu anderen Energiearten sehr intensiv, können positive Wirkungen auf das Niveau der Strompreise festgestellt werden ².

Abschließend ist noch einmal festzuhalten, daß der Sinn einer administrativen Preisregelung nicht allein darin bestehen kann, möglichst niedrige Strompreise zu gewährleisten. Vielmehr kommt es darauf an, daß die Regelung insgesamt solche Preise ermöglicht, die dem Erzeuger angemessen und für den Verbraucher erträglich sind. Die staatliche Vorschrift muß offen sein für marktwirtschaftliche Gesichtspunkte und sie darf vor allem nicht solche Preise zulassen, die den ökonomischen Verhältnissen gänzlich widersprechen würden. Durch die staatliche Genehmigungspflicht der vom Versorgungsunternehmen berechneten Strompreise kann insbesondere eine einseitige hoheitliche Preisfestsetzung vermieden und ein Austausch von Argumenten zwischen den beteiligten Parteien erreicht werden. Daß dabei der Staat nicht allein die Interessen der Verbraucher vertreten kann, sondern auch den Bedürfnissen der EVU verpflichtet ist, ist verständlich. Zumindest aber können durch die Verhandlungen zwischen den Vertretern des Versorgungsunternehmens, die die Tarifierhöhung begründen müssen, und der zuständigen Behörde in einem bescheidenen Umfang marktwirtschaftliche Grundsätze Berücksichtigung finden.

1 Vgl. Dolinski, U.: Untersuchung zu Fragen regional unterschiedlicher Energiepreise ..., a.a.O., S. 93-96

2 Vgl. Lukes, R.: Das Preisrecht als Instrument zur Angleichung des Energiepreisniveaus, in: BB 1980, S. 1593

Dritter Teil: DIE PREISBILDUNG IM BEREICH DES GÜTER- KRAFTVERKEHRS

Die Darstellung des spezifischen Verhältnisses von Staat und Wirtschaft bei der Preisbildung im Bereich des Güterkraftverkehrs ist die Aufgabe des dritten Hauptteils dieser Arbeit. Da die Güterkraftverkehrswirtschaft nur einen Teil der gesamten Verkehrswirtschaft repräsentiert, sind zunächst die Gründe zu nennen, die eine Untersuchung dieses Sektors rechtfertigen.

A. Abgrenzung des Untersuchungsbereiches

Der unscharfe Begriff der Verkehrswirtschaft wird im allgemeinen so präzisiert, daß man darunter die "Erstellung und Bereitstellung von Einrichtungen, die die Raumüberwindung von Personen, Gütern und Nachrichten bezwecken" ¹ versteht. Zu den Mitteln, welche die Erfüllung dieses Zwecks ermöglichen, zählen die Schifffahrt, der Luft-, der Schienen- und der Straßenverkehr. Eine vollständige Analyse dieser Verkehrsbereiche hinsichtlich des Zustandekommens der Beförderungsentgelte würde nun zu umfangreich und in vielen Teilen zu einer repetitiven Darstellung werden. Zu umfangreich deshalb, weil alle spezifischen Eigenheiten der einzelnen Sektoren Eingang in die Untersuchung finden müßten, um den Prozeß der Preisbildung einschließlich der staatlichen Einflußnahme verdeutlichen zu können. Wiederholungen würden sich ergeben, weil in den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Tarifbildungsverfahrens und der Ausgestaltung des Tarifs selbst bestehen. Der Untersuchungsbereich wird daher so weit eingegrenzt, daß nur noch der gewerbliche Güterkraftverkehr auf der Straße den Gegenstand der Analyse bildet. Dies wird damit gerechtfertigt, daß hier besonders deutlich das Verhältnis von privater Wirtschaftstätigkeit und staatlichen

¹ Zachcial, M./Fitter, J.C./Solzbacher, F.: Preisbildungstheorie und -politik im Verkehrswesen, Opladen 1975, S. 3

Preisvorschriften zum Ausdruck kommt. Ferner ist der gewerbliche Straßengüterverkehr derjenige Bereich, auf den der größte Anteil ¹ am binnenländischen Güterverkehr entfällt ².

B. Thesen zur Begründung staatlicher Eingriffe in den Preisbildungsprozeß und ökonomische Kritik

Zur Rechtfertigung staatlicher Preisvorschriften in der Güterkraftverkehrswirtschaft werden vor allem zwei Thesen genannt. Da ist zum ersten die These von den Besonderheiten des Verkehrs und zum zweiten die These vom "ruinösen Wettbewerb". Die weitere Argumentation lautet dann: Wenn die Verkehrswirtschaft Besonderheiten aufzuweisen hat und eine Tendenz zum ruinösen Wettbewerb besteht, ist ein funktionierender Wettbewerb nicht möglich. Die daraus entstehenden Nachteile für die Gesamtwirtschaft müssen durch eine staatliche Regelung vermieden werden ³. Kritik an dieser Interpretation der Wettbewerbslage auf dem Verkehrsmarkt ist nicht ausgeblieben. Die Darstellung der genannten Thesen und deren ökonomische Beurteilung ist die Aufgabe des vorliegenden Kapitels.

1. Besonderheiten des gewerblichen Güterkraftverkehrs

Bereits seit langem ⁴ wird über die Besonderheiten ⁵ des Verkehrs diskutiert. Dabei geht es um die Frage, ob diese

1 In letzter Zeit ist eine Zunahme des Werkverkehrs und des grenzüberschreitenden Güterverkehrs ausländischer Lastkraftwagen festzustellen. Vgl. dazu Helfrich, P.: Tarife im gewerblichen Güterfern- und Nahverkehr unter Berücksichtigung des Werkverkehrs, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Verkehrstarife als raumordnungspolitische Mittel, Hannover 1977, S. 131-134

2 Seit Mitte der dreißiger Jahre betrug das Wachstum der Transportleistungen im Straßengüterfernverkehr nahezu 3800 %. (Vgl. Dünner, H.-W.: Die Wettbewerbssituation auf den Güterverkehrsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1980, S. 45)

3 Auch das Bundesverwaltungsgericht tendiert zu dieser Meinung. Der Tarifzwang ist "zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter, nämlich zur Erhaltung eines geordneten Verkehrswesens und zur Sicherung eines gesunden Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern erforderlich". (BVerwG, Urt. v. 28.3.1969, in: Der GV 1969, S. 323)

4 Vgl. hierzu bereits Sax, E.: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Bd. 1: Allgemeine Verkehrslehre, Berlin 1918, S. 5

5 Zu den Besonderheiten vgl. auch Bühlmann, R.: Die Frage der Besonderheiten des Verkehrs, Diss. Bern 1969

Besonderheiten von einem bestimmten Punkt an zu Bedingungen auf dem Verkehrsmarkt führen, "die im gesamtwirtschaftlichen oder staatspolitischen Interesse nicht geduldet werden können"¹. Um dies zu untersuchen, wird in zweierlei Arten von Besonderheiten unterschieden. Erstens läßt sich ein Bereich der spezifisch unternehmerischen Probleme bei der Erstellung von Verkehrsleistungen abgrenzen. Zweitens sind Eigenarten im Hinblick auf den gesamten Güterverkehrsmarkt zu erkennen.

1. Spezifische Probleme bei der Erbringung von Verkehrsleistungen

Zunächst ist festzustellen, daß Verkehrsleistungen nicht auf Vorrat zu erstellen sind. An Veränderungen der Nachfrageintensität, z.B. bei saisonalen Schwankungen, können sich die Güterkraftverkehrsunternehmen nur sehr mangelhaft anpassen. Denn die Leistungen, die in der Verkehrswirtschaft erbracht werden, sind nicht speicherbare Dienstleistungen², für die charakteristisch ist, daß Produktion und Absatz gewissermaßen uno actu erfolgen. Eine Produktion auf Lager ist nicht in dem Umfang möglich, um Bedarfsschwankungen auszugleichen³. Dadurch sehen sich die Verkehrsunternehmen vor die Aufgabe gestellt, ständig eine bestimmte Transportkapazität aufrechtzuerhalten, damit auch den gelegentlich auftretenden Fällen des Spitzenbedarfs Rechnung getragen werden kann. Überkapazitäten sind daher in diesem Gewerbe die Regel. Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein Preiswettbewerb⁴ nicht gerade ein Anreiz zu genaueren Anpassungsreaktionen sein könnte. Ohne eine

1 Kühne, K.: Die besonderen Aspekte der Verkehrswirtschaft, in: Archiv für Eisenbahnwesen 1965, Heft 3, S. 316

2 Vgl. zu dieser Thematik auch Bendixen, P.: Die Leistungserstellung der Güterverkehrsbetriebe, Diss. Hamburg 1966

3 Vgl. Most, O.: Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Bielefeld 1954, S. 31

4 Fricke ist der Ansicht, daß nur ein Preiswettbewerb einen übertriebenen Qualitätswettbewerb verhindern kann. Hat ein Unternehmer nicht die Möglichkeit, sich durch den Preis vom Wettbewerber abzuheben, dann "werden oft Leistungen erzeugt und den Kunden aufgezwungen, die bei Preiskonkurrenz vielleicht keine oder nur wenige Käufer finden würden." (Fricke, W.: Kollektivmonopole - Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Heidelberg 1956, S. 35)

staatlich vorgeschriebene Preisuntergrenze gäbe es keine Sicherheit für schwache Betriebe und nur die Unternehmen mit einer günstigen Kostenstruktur würden im Markt verbleiben und zur besseren Allokation der Produktionsfaktoren beitragen¹. Denn so sind doch Überkapazitäten meist eine Folge zu geringen Preiswettbewerbs. Durch den staatlichen Eingriff wird die Informationsfunktion des Preises nicht mehr voll wirksam, weshalb bei den Investoren falsche Vorstellungen über die Ertragschancen in der Güterverkehrswirtschaft erzeugt werden. Die Folge sind dann Fehlinvestitionen. Gerade eine elastische Preisbildung könnte dazu beitragen, die vorhandene Kapazität optimal auszunutzen und eine Kapitalvergeudung zu verhindern². Ferner gilt es zu bedenken, daß gelegentlich auftretende Überkapazitäten kein ausschließliches Problem der Güterverkehrswirtschaft sind, sondern auch in anderen Dienstleistungsbetrieben beobachtet werden können. So ist z.B. im Fremdenverkehrsgewerbe die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung von Überkapazitäten noch ausgeprägter.

Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit von Überkapazitäten ist auf die hohe Kapitalintensität und die damit verbundene Fixkostenbelastung in der Verkehrswirtschaft hinzuweisen. Durch die Unmöglichkeit einer Produktion auf Vorrat erfordert die zeitlich wechselnde Nachfrage, daß entsprechende Reservekapazitäten aufrechterhalten werden müssen³. Die Betriebsbereitschaft, also hauptsächlich die Transportkapazität der Lastkraftwagen, kann in nachfrageschwachen Zeiten nicht so einfach abgebaut werden⁴. Aber es entstehen

1 Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, Berlin 1973, S. 185

2 Vgl. Hamm, W.: Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964, S. 171

3 Vgl. Peters, H.-R.: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966, S. 29

4 Vgl. Hamm, W.: Tarifpolitik der Verkehrsbetriebe, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 5359

nicht nur hohe Kosten für die Erhaltung der Leistungsbereitschaft¹, sondern vor allem auch hohe Investitionen für die Anschaffung von Fahrzeugen. Damit verbunden sind die Aufwendungen für die Unterhaltung des Fahrzeugs, die Steuer, Versicherungsprämien, Wartungskosten, Abschreibungen und Zinsen². Darüber hinaus verhindert die technische Mindestgröße der Investitionen die Teilbarkeit der Investitionsakte³ und macht eine zeitliche Verteilung der finanziellen Belastung unmöglich. Dennoch sind große Investitionen und hohe Fixkosten auch in anderen Wirtschaftsbereichen, z.B. im Maschinen- oder Anlagenbau, gegeben. Ebenso ist die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der Leistungsbereitschaft nicht nur der Güterverkehrswirtschaft eigentümlich. Denn welches Unternehmen hätte nicht mit saisonalen Schwankungen oder mit Nachfragerückgängen zu rechnen? Eine Garantie für die Auslastung der Kapazitäten kann es in der Marktwirtschaft nicht geben. Den Unternehmen müssen eigene Anstrengungen zugemutet werden, um die betriebswirtschaftlichen Nachteile zu hoher Kapazitäten zu mindern. Schließlich bestimmt auch die Qualität des Angebots die Intensität der Nachfrage. Auftragsschwache Zeiten könnten durch die Erschließung neuer Absatzgebiete oder ein verbessertes Leistungsangebot und letztlich durch die Stilllegung von Fahrzeugen ausgeglichen werden. In auftragsstarken Zeiten können die Einsatzzeit der Fahrzeuge ausgedehnt und Überstunden eingeführt werden.

Eine Besonderheit eigener Art findet sich in der Unpaarigkeit der Verkehrsströme. Hier ist in der Tat eine Situation gegeben, "daß die Erfüllung einer Nachfrage durch die Hervorbringung einer Leistung schon als solche ein

-
- 1 Vgl. Jürgensen, H.: Verkehrstarifpolitik, in: HdSW, Bd. 11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 142
2 Vgl. Zachcial, M./Fitter, J.C./Solzbacher, F.: Preisbildungstheorie und -politik im Verkehrswesen, a.a.O., S. 11
3 Vgl. Seidenfus, H.St. Die "Eigengesetzlichkeit" des Verkehrs - ein Anpassungsproblem, in: ZfV 1961, S. 163

neues Angebot bedingt" ¹. Die Standortgebundenheit der Kraftverkehrsunternehmen führt dazu, daß nach der Erfüllung des Gütertransports Leerfahrten zurück an den Ausgangspunkt die Regel sind. In ökonomischer Hinsicht handelt es sich beim Rücktransport leerer Fahrzeuge um ein Kuppelprodukt, das am Markt nicht mehr abgesetzt werden kann ². Da nun eine Leerfahrt zurück zum Standort des Fahrzeugs dem Unternehmen keine Einnahmen bringt und Transportraum verschwendet wird, könnte sich die Gefahr ergeben, daß seitens des Betriebes einem Kunden erhebliche Preiszugeständnisse gemacht werden, um überhaupt einen Geschäftsabschluß zu erreichen und einen Teil der Kosten zu decken ³.

Nun kann zwar das tatsächliche Auftreten von Ungleichgewichtigkeiten der Verkehrsströme nicht bestritten werden ⁴, dennoch sind Leerfahrten aber oft nur ein Organisationsproblem ⁵. Der Unternehmer könnte sich rechtzeitig bemühen, neue Fracht für den Rücktransport zu erhalten. Vielfach können Leerfahrten bereits durch eine andere Routenwahl vermieden werden. Auch sind Minderungen des Beförderungsentgelts, um einen Kunden zu gewinnen, nicht charakteristisch für die Güterverkehrswirtschaft. Nicht nur in den Bereichen, wo Sommer- und Winterschlußverkäufe üblich sind, sondern generell werden von den Unternehmen zum Teil erhebliche Preiszugeständnisse gemacht, um den Absatz der bereits produzierten Waren zu fördern. Daß hinsichtlich der betreffenden Erzeugnisse gegebenenfalls Gewinnschmälerungen oder Verluste hingenommen werden müssen, dient in den entsprechenden Wirtschaftssektoren nicht als Anlaß für eine staatliche Regelung.

1 Helfrich, P.: Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: DIHT (Hrsg.): Ein Kreis um Otto Most, Bonn 1962, S. 45

2 So auch Kloten, N.: Die Eisenbahntarife im Güterverkehr, Basel-Tübingen 1959, S. 8

3 Vgl. Binder, P.: Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten, Stuttgart-Degerloch 1961, S. 107

4 Vgl. Seidenfus, H.St.: Verkehrsmärkte, Marktform, Marktbeziehung, Marktverhalten, Basel-Tübingen 1959, S. 100

5 Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr ..., a.a.O., S. 185

Die Rechtfertigung staatlicher Preisvorschriften für den Güterverkehr wird vielfach noch durch das Argument von der starken Stellung der Verlader unterstützt. Einem polypolistischen Angebot an Verkehrsleistungen stehen nur wenige Verlader gegenüber. Diese könnten dadurch den Preis entscheidend mitbeeinflussen¹, wäre nicht eine staatliche Regelung vorhanden. Dies trifft sicher in einem gewissen Umfang auf den Güternahverkehr zu, wo sich die Unternehmen noch einer Substitutionskonkurrenz durch den Werkverkehr ausgesetzt sehen. Allem Anschein nach bedeutet dies aber nur, daß der Werkverkehr die Transportleistung kostengünstiger durchführen kann. Aber auch der Güterfernverkehr ist nicht frei von diesem Preisdruck, zumal der größte Teil der Beförderungsverträge zu Preisen zustande kommt, die sich in der Nähe der unteren Tarifgrenze bewegen. Die Ursache dieser Situation muß aber nicht zwangsläufig in einer starken Stellung der Verlader liegen. Eine zu hoch angesetzte untere Margengrenze kann dafür verantwortlich sein, daß auch die mit überhöhten Kosten arbeitenden Betriebe noch am Markt bestehen können und dadurch das Angebot vermehren. Eine zu große Anbieterzahl², die unter dem Schutz der staatlichen Regelung entstehen kann, und die die Konkurrenz zwischen den Verkehrsbetrieben erhöht, müßte die Position der Verlader stärken und einen heftigen Preiswettbewerb herbeiführen. Ein Zustand der freien Konkurrenz würde einige Unternehmen unter Umständen zum Ausscheiden aus dem Wirtschaftsprozess zwingen und es könnte sich wieder ein ausgeglichenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage einstellen.

Abschließend ist festzustellen, daß im Grunde keines der aufgezeigten Argumente für sich allein eine staatliche Preisregelung in der Güterkraftverkehrswirtschaft rechtfertigen kann. Vielmehr ist es in diesem Wirtschaftsbereich

1 Zur Marktmacht der Verlader vgl. ausführlich Storsberg, G.: Die ökonomische Problematik administrierter Preise im Güterverkehr, in: ZfV 1974, S. 129-132

2 Diesem Problem versucht man im Bereich des Güterfernverkehrs durch eine entsprechende Kontingentierung gemäß § 9 Abs. 1 GüKG entgegenzuwirken.

die Kumulation ¹ einer Vielzahl von Besonderheiten, die das Zustandekommen eines freien Wettbewerbs behindert. Deshalb dürfen alle genannten Argumente nicht isoliert untersucht, sondern müssen gewissermaßen einer integrierenden Betrachtung unterzogen werden. Eine solche umfassende Sicht kann Problembereiche aufdecken und Perspektiven eröffnen, die letztlich zu dem Ergebnis kommen, daß die Gesamtheit aller Argumente schwerer wiegt als die Summe ihrer Teile. Insofern müssen die angesprochenen Besonderheiten gemeinsam und nicht getrennt gesehen werden. Nur dadurch können sie der Rechtfertigung einer staatlichen Regelung des Verkehrsmarktes Vorschub leisten. Ferner bestehen auch keine Erfahrungen darüber, welche Situation in der Verkehrswirtschaft vorliegen würde, wenn auf eine administrative Regelung verzichtet wird. So geht es doch in erster Linie um die Verhinderung von wettbewerbs- und sozialpolitisch unerwünschten Folgen, und zwar nicht nur im verkehrswirtschaftlichen Bereich, sondern aufgrund der ökonomischen Verflechtungen auch im Hinblick auf die Gesamtwirtschaft. Dieses Ziel könnte aber gefährdet werden, wenn man einen unbeschränkten Wettbewerb und freie Preise zuläßt. Dann würde nur die vage, durch keine empirischen Werte bewiesene, Chance bestehen, daß sich durch den freien Markt eine für die Betroffenen günstigere Situation einstellt. Das Versagen einer marktwirtschaftlichen Verkehrsordnung hätte aber in der Tat schwerwiegende Konsequenzen für die Versorgung der Gemeinschaft mit Gütern und für den volkswirtschaftlichen Leistungsaustausch. Dieses Risiko kann im Interesse eines funktionierenden Verkehrswesens nicht eingegangen werden.

¹ Darauf weist ausdrücklich auch Heimes hin. Vgl. Heimes, A.: Die künftige Tarifbildung, in: Der GV 1960, S. 268

2. Eigenarten des Güterverkehrsmarktes

Die Analyse des Güterverkehrsmarktes läßt zunächst eine Heterogenität der Verkehrsleistungen erkennen. Die angebotenen, nachgefragten und umgesetzten Dienstleistungen sind nicht homogen, sondern nach Art und Menge des Beförderungsgegenstandes, den Besonderheiten der Verkehrsaufgabe, den räumlichen Eigentümlichkeiten, der Schnelligkeit und Pünktlichkeit des Transports und hinsichtlich technischer Vorgänge differenziert ¹. Dadurch ist die Leistungserstellung schwer zu überblicken und der gesamte Markt ist in einer Weise unübersichtlich, wie dies bei kaum einem anderen Wirtschaftsbereich gegeben ist. Dazu trägt auch die unterschiedliche Größe und Betriebsstruktur der Güterkraftverkehrsunternehmen bei. So haben viele Firmen eine verschieden große Anzahl von Fahrzeugkonzessionen. Dabei muß auch an die vielen Einfahrzeugbetriebe und deren Interessen gedacht werden. Ferner ist die Verflechtung von Güterfern- und Nahverkehr in einem Unternehmen keine Seltenheit ². Hinzu tritt in vielen Fällen noch eine Verquickung der Güterkraftverkehrsunternehmen mit anderen Gewerbearten, wie Spedition, Personenbeförderung, Kohlen-, Mineralöl- und Baustoffhandel ³.

Die große Mobilität der Verkehrsmittel bedeutet, daß auf den einzelnen Verkehrsrelationen die Marktformen häufig wechseln. Ein Fahrzeug, das zu einem bestimmten Zeitpunkt noch als Quasi-Monopolist auf einer Verkehrsverbindung anzusehen ist, kann wenig später durch die Ankunft neuer Verkehrsmittel zu einem bedeutungslosen Wettbewerber werden ⁴. Die Intensität des Wettbewerbs auf dem Verkehrs-

1 Vgl. Most, O.: Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, a.a.O., S. 29

2 Vgl. Peters, H.-R.: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, a.a.O., S. 63

3 Vgl. Lemper, A.: Die preistheoretischen und preispolitischen Grundprobleme der Tarifgestaltung im Binnenverkehr, Diss. Münster 1962, S. 97

4 Vgl. Peters, H.-R.: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, a.a.O., S. 70

markt variiert zum Teil erheblich entsprechend den jeweiligen regionalen Verhältnissen oder der Zeit des Angebots der Verkehrsleistung. Der Verkehrsunternehmer kann daher keine Prognose darüber abgeben, wann er mit welcher Wettbewerbssituation zu rechnen hat und welche Auswirkungen auf seine Preisgestaltung sich dadurch ergeben. Daraus resultieren nicht unbedeutende Nachteile hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Planungen. Ferner findet eine immer stärkere Aufspaltung des Gesamtmarktes in einzelne Teilmärkte statt. Die Ursache dafür ist ein zunehmender Einsatz von Sonder- und Spezialfahrzeugen, die nur für den Transport einer bestimmten Güterart konzipiert sind und für keine anderen Zwecke zur Verfügung stehen. Solche Fahrzeuge haben ihre Einsatzmöglichkeiten nur in eng umgrenzten Bereichen des Verkehrsmarktes. Angebots- und Nachfrageschwankungen sind daher auf spezifische Teilmärkte beschränkt ¹ und wirken sich in vollem Umfang auf diejenigen Unternehmen aus, die derartige Spezialtransporte anbieten.

Schließlich ist für den Verkehrsmarkt dessen geringe Preiselastizität der Nachfrage ² kennzeichnend ^{3,4}. Dies erklärt sich damit, daß es sich bei den Verkehrsleistungen im allgemeinen um abgeleitete Bedürfnisse handelt. Nicht der Transport, sondern ein bestimmtes Gut ist ursprüngliches Bedürfnisobjekt ⁵. Deshalb ist die Nachfrage nach Verkehrsleistungen vor allem vom Umfang der Produktion und von der originären Nachfrage nach diesen Gütern abhängig ⁶. Preis-

1 Vgl. Lemper, A.: Die preistheoretischen und preispolitischen Grundprobleme..., a.a.O., S. 96 f.

2 Zur Nachfrageelastizität vgl. ausführlich Baum, H.: Das Problem der Nachfrageelastizität auf Güterverkehrsmärkten, in: ZfV 1969, S. 125-150; Herwig, B.: Die Preiselastizität der Nachfrage nach Verkehrsleistungen und die Tarifautonomie, in: Der GV 1960, S. 172-173

3 Vgl. Voss, W.: Die Besonderheiten des Verkehrs in ihrer Bedeutung für die gemeinsame Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Archiv für Eisenbahnwesen 1962, Heft 3, S. 360

4 Roeser weist darauf hin, daß auch bei lebensnotwendigen Gütern die Nachfrage relativ unelastisch ist. Vgl. Roeser, O.: Marktstruktur, Marktverhalten und Marktordnung im Güterverkehr, in: DIHT (Hrsg.): Ein Kreis um Otto Most, a.a.O., S. 22

5 Vgl. Napp-Zinn, A.F.: Von den Verkehrsbedürfnissen und den Zweckgruppen des Verkehrs, in: ZfV 1935/36, S.59

6 Vgl. Freimuth, W.: Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung, Diss. Köln 1968, S. 25

erhöhungen oder -senkungen der Verkehrsunternehmen haben insofern keinen nennenswerten Einfluß auf die Gesamtnachfrage nach Verkehrsleistungen, falls sie nicht eine bestimmte Grenze überschreiten ¹.

Nun ist der Verkehrsmarkt keine homogene Einheit, sondern es liegt vielmehr eine Reihe unterschiedlich strukturierter Teilmärkte vor, die untereinander meist in enger Verbindung stehen ². So zeigt eine Untersuchung des Güterkraftverkehrsmarktes, daß die Nachfrageelastizität hier weitaus größer ist als die des gesamten Verkehrsmarktes. Dies hängt insbesondere damit zusammen, daß der Straßengüterverkehr aufgrund struktureller Gegebenheiten eher befähigt ist, Transporte von der Schiene oder vom Wasser zu übernehmen als dies umgekehrt der Fall ist. Dadurch kann der Güterverkehr auf der Straße viel stärker von einer einseitigen Preissenkung profitieren als die übrigen binnländischen Verkehrsträger ³. Das Argument von der geringen Nachfrageelastizität gilt also nicht in vollem Umfang für den Bereich des Straßengüterverkehrs.

Wiederum läßt sich auch im Hinblick auf den gesamten Güterverkehrsmarkt feststellen, daß eine Vielzahl spezifischer Eigenarten vorliegt, die zusammen genommen diesen Markt in einer Art und Weise gestalten und prägen, daß das freie Spiel der Kräfte zu Ergebnissen führen kann, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse letztlich nicht geduldet werden können.

II. Ruinöser Wettbewerb

Um die Notwendigkeit staatlicher Preiseingriffe in die Verkehrswirtschaft zu unterstreichen, wird die These hervorgebracht, daß diesem Wirtschaftsbereich eine ruinöse Konkurrenz immanent ist. Das grundsätzlich Negative, das mit

¹ Vgl. Berkenkopf, P.: Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: ZfV 1954, Heft 2, S. 77

² Vgl. Schmitt, A.: Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang, in: Ordo, Bd. 3/1950, S. 180

³ Vgl. Freimuth, W.: Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs ..., a.a.O., S. 25 f.

diesem Terminus in Verbindung gebracht wird, läßt den Schluß zu, daß es sich um einen Wettbewerb handeln muß, der schädlich ist. Und zwar schädlich insofern, als er durch längerfristige Verluste aller Anbieter auf dem Güterverkehrsmarkt gekennzeichnet ist ¹. Also auch für die Unternehmung, die diesen Wettbewerb ausgelöst hat, stellen sich Verluste ein ². Der ruinöse Wettbewerb führt damit zu einem Niedergang aller Betriebe, die sich bis in den Bereich der nicht mehr rentablen Betriebsführung konkurrenzieren ³. Diese Entwicklung ist aus gesamtwirtschaftlichen Gründen zu vermeiden. Als ein Mittel zur Raumüberwindung ist der Verkehr die Voraussetzung für einen arbeitsteiligen Leistungsaustausch in der Wirtschaft ⁴. Die Bedeutung ⁵ dieses Wirtschaftsbereiches für die Aufrechterhaltung der besten Verkehrsbedienung und für die Gewährleistung der Versorgung der Volkswirtschaft mit Gütern rechtfertigt eine besondere Behandlung dieses Sektors in der Wettbewerbswirtschaft.

Da sich nun eine ruinöse Konkurrenz nicht von selbst einstellt, wird diese These vor allem mit den hohen Fixkosten und den Überkapazitäten in der Verkehrswirtschaft begründet ⁶. Die Verkehrsunternehmen müssen im Jahresablauf eine sehr unregelmäßige Beschäftigung in Kauf nehmen. Nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten hätte dies zur Folge, daß in den Zeiten einer nicht ausreichenden Auftragslage die Verkehrsträger niedrigere Beförderungspreise anbieten müßten, um zusätzliche Nachfrage auf sich zu ziehen und ihre Kapazität zumindest in einem gewissen Umfang

1 Vgl. Hoener, W.: Der Güterverkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich, Opladen 1980, S. 33

2 Vgl. Storsberg, G.: Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Brüssel-Mainz 1963, S. 111

3 Vgl. Predöhl, A.: Pragmatische Verkehrspolitik und Liberalisierungstendenzen in der Verkehrswirtschaft, in: Seidenfus, H.St. (Hrsg.): Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 9

4 Vgl. Linden, W.: Grundzüge der Verkehrspolitik, a.a.O., S. 11

5 Vgl. zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrs auch Pirath, C.: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, zweite, erweiterte Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949, S. 1 ff. und Voigt, F.: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Berlin 1960

6 Vgl. Erdelmann, A.: Die Reglementierung des Güterkraftverkehrs als Ordnungsinstrument der Verkehrspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Diss. Köln 1958, S. 21

auszulasten, damit ein Teil der hohen Fixkosten abgedeckt werden kann. Nun ist die Nachfrageelastizität auf dem Verkehrsmarkt aber gering, so daß preissenkende Maßnahmen kaum zu einer Höherbeschäftigung des Gesamtverkehrs führen würden. Demnach müßte der Preiswettbewerb zwischen den Verkehrsträgern immer mehr verschärft werden, und zwar durch planmäßig gesetzte Unterkostenpreise und nicht durch leistungs- oder kostenbedingte Überlegenheit, um Konkurrenten aus dem Markt zu drängen ¹. Diese Tendenz würde sich im übrigen dann noch verstärken, wenn neue Unternehmen ungehindert in den Markt einströmen könnten und der Kapazitätsüberhang dadurch noch größer würde ².

Ob die These vom ruinösen Wettbewerb wirklich in vollem Umfang auf die Verkehrswirtschaft zutrifft, kann nicht abschließend beantwortet werden. Da der Straßengüterverkehr schon früh einer staatlichen Regelung unterworfen wurde, läßt sich heute nicht mehr ermitteln, "ob er einer Tendenz zum ruinösen Wettbewerb unterliegt" ³. Kritik an dieser These kann vor allem durch folgende Punkte geübt werden. Eine Preisunterbietung kann zunächst in dreifacher Hinsicht ruinös sein. Und zwar für das preissenkende Unternehmen selbst, für die Konkurrenten oder für alle Beteiligten. Daß nun ein Unternehmer sich selbst ruiniert, nur um auch noch den letzten Wettbewerber aus dem Markt zu werfen, ist unwahrscheinlich. Schließt man derartige pathologische Fälle aus, läßt das Eigeninteresse des Unternehmers eine Preissenkung nur bis zu einer bestimmten Grenze zu. Folglich können Preise nicht schon deswegen unzulässig sein, nur weil sie auch Konkurrenten zu Preiszugeständnissen oder zur Betriebsaufgabe zwingen. Die Wirtschaft des freien Wettbewerbs erreicht gerade die laufende Erhöhung

1 Vgl. Heimes, A.: Freier Wettbewerb im Verkehr, in: Der GV 1959, S. 27 f.

2 Vgl. Freimuth, W.: Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs ..., a.a.O., S. 50 und Wölte, H.: Die Neuordnung des Marktzuganges im gewerblichen Güterfernverkehr, Göttingen 1969, S. 104 f.

3 Vgl. Predöhl, A.: Verkehr, in: HdSW, Bd. 11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 109

des Leistungsstandes der am Markt verbleibenden Anbieter durch den Zwang zur Selbstbehauptung ¹. Erst die Wettbewerbselemente geben einen Anreiz zur Rationalisierung und Modernisierung und verhindern Leerlauf und Bürokratisierung ². Allerdings muß eine Preissenkung dann als unzulässig bewertet werden, wenn sie nur dazu dienen soll, zunächst Konkurrenten auszuschalten, um dann die Preise über das ursprüngliche Maß hinaus zu erhöhen.

Auch die Folgerung, daß die Überkapazitäten der Verkehrsunternehmen diese zu einem ruinösen Wettbewerb zwingen, bedarf der Überprüfung. Zum ersten sind Überkapazitäten denkbar, die durch den technischen Fortschritt entstehen. Dies heißt aber nichts anderes, als daß die veralteten Einheiten verschrottet werden müssen, oder daß dafür neue Märkte zu erschließen sind. Zum zweiten können Überkapazitäten durch Nachfragerückgänge entstehen. Handelt es sich um einen strukturellen Nachfragerückgang, müssen die entstandenen Überkapazitäten abgebaut werden, da mit einem erneuten Nachfrageaufschwung nicht zu rechnen ist. Ist dagegen der Nachfragerückgang konjunktureller Natur, werden die Überkapazitäten nicht abgebaut, sondern für eine erneute konjunkturelle Belebung aufrechterhalten ³.

Einzelne Kritikpunkte an der These vom ruinösen Wettbewerb können aber kein Grund dafür sein, für die Verkehrswirtschaft einen freien Wettbewerb im Sinne eines "natürlichen Ausleseprozesses" ⁴ zu propagieren. Aufgrund der seit langem bestehenden staatlichen Regelung in diesem Wirtschaftsbereich lassen sich keine empirischen Beispiele finden, die für oder gegen die These von der ruinösen Konkurrenz sprechen.

1 Vgl. Storsberg, G.: Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: ZfV 1968, S. 70

2 Vgl. Müller-Hermann, E.: Wettbewerb und Ordnung. Grundlage der Verkehrspolitik, Darmstadt 1954, S. 13

3 Vgl. Storsberg, G.: Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: ZfV 1968, S. 73

4 Ottel, F.: Wettbewerb Schiene - Straße im Güterverkehr, Düsseldorf 1955, S. 33 und auch Predöhl, A.: Marktwirtschaft im Verkehr, in: Der Volkswirt 1954, Heft 28, S. 15

Nachdem höchstrichterliche Entscheidungen ¹ ergangen sind, die eine Preisregelung in der Güterkraftverkehrswirtschaft rechtfertigen, stehen die Besonderheiten des Güterverkehrs kaum noch zur Diskussion. Sowohl auf seiten der Güterkraftverkehrsunternehmen als auch innerhalb der verladenden Wirtschaft geht es nur noch um die Frage der Anwendung der bestehenden Vorschriften und um deren konkrete Ausgestaltung. Deshalb soll die Darstellung der spezifischen Art und Weise der Preisregelung in der Güterkraftverkehrswirtschaft und die Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen die Aufgabe der folgenden Ausführungen sein.

C. Die Preisbildung im gewerblichen Güterkraftverkehr auf der Straße

Die Preisbildung im Güterverkehr wird in der Form eines Tarifs zum Ausdruck gebracht. Solche Verkehrstarife sind "Preisverzeichnisse von Verkehrsunternehmen oder Verkehrsträgern, die eine große Anzahl von unterschiedlichen Leistungen an eine große Anzahl von Nachfragern ² auf eine gewisse Dauer anbieten" ³. Da der Tarif den Charakter einer Rechtsverordnung hat, haben die Vertragschließenden keine Gestaltungsfreiheit, soweit der Tarif die Elemente des Beförderungsvertrages regelt. Der Tarif schreibt den Inhalt des Vertrages vor ⁴.

Die Festsetzung der Tarife im Güterkraftverkehr ist vor allem durch eine historische Entwicklung geprägt, die im-

1 So z.B. BVerwG, Urt. v. 28.3.1969, in: Der GV 1969, S. 323

2 Auf die Vielzahl von Nachfragern weist besonders Spiess hin. Vgl. Spiess, W.: Der Tarif, eine enzyklopädische Studie, Berlin 1931, S. 5

3 Schroiff, E.: Tarifpolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966, Sp. 2068; zu einer weiteren Definition des Tarifs vgl. auch Predöhl, A.: Verkehrspolitik, Göttingen 1958, S. 230

4 Vgl. Tegelen, O.W. v.: Güterkraftverkehrsgesetz, Frankfurt a.M., Stand: September 1981, S. 66

mer die Wettbewerbssituation ¹ zwischen dem Lastkraftwagen und der Eisenbahn als Maßstab ihrer Entscheidungen zugrunde legte. Die Sicherung der wirtschaftlichen Lage des Eisenbahnverkehrs gegenüber dem in vielen Beziehungen überlegenen Kraftfahrzeug war seit jeher die Aufgabe der verkehrspolitischen ² Lenkung ³. Der Gedanke eines Schutzes der Eisenbahn ⁴ wird daher nicht nur von den Apologeten einer staatlichen Regulierung des Verkehrsmarktes hervorgebracht, sondern ist auch für das Verständnis der Tarifbildung im Straßengüterverkehr von Bedeutung.

I. Möglichkeiten der Tarifgestaltung

Da dem Staat hinsichtlich der beabsichtigten Intensität seiner Einflußnahme auf die Preisbildung ein differenziertes Instrumentarium zur Verfügung steht, soll zunächst untersucht werden, welche grundsätzlichen Möglichkeiten der Staat bei der Ausgestaltung der Tarife hat. Dies ist notwendig, damit im weiteren Verlauf der Untersuchung bereits die Argumente bekannt sind, die für die Anwendung der bestehenden Tarifform sprechen.

1. Richtsatztarif

Wie in seinem Namen zum Ausdruck kommt, wird durch diesen Tarif vom Staat nur ein Richtwert vorgegeben, den die Güterkraftverkehrsunternehmen bei ihren Tarifforderungen berücksichtigen sollen, der aber ausschließlich einen Orientierungscharakter hat. Dieser Tarif erlaubt weder eine im

1 Zum Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern vgl. Hebel, E.: Anmerkungen zur verkehrs- und tarifpolitischen Diskussion, in: Der GV 1963, S. 346; im besonderen zum Wettbewerb zwischen Güterkraftverkehr und Eisenbahn vgl. Ottel, E.: Wettbewerb Schiene - Straße im Güterverkehr, Düsseldorf 1955

2 Zur Verkehrspolitik vgl. Oettle, K.: Verkehrspolitik, Stuttgart 1967

3 Vgl. Predöhl, A.: Planwirtschaft und Marktwirtschaft im Verkehrswesen, in: Wirtschaftsdienst 1950, Heft 5, S. 15

4 Unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Eisenbahn ist auch § 22 GüKG, der den Tarifzwang festlegt, zu sehen. Die Bundesbahn unterliegt dem Kontrahierungszwang und der Beförderungspflicht und muß daher vor einem uneingeschränkten Wettbewerb mit dem Güterkraftverkehrsgewerbe geschützt werden. (Vgl. BGH, Urt. v. 29.10.1962, in: BB 1962, S. 1352)

Interesse des Verladers liegende Begrenzung einer Abweichung von den Richtsätzen noch bietet er dem Staat die Möglichkeit einer gesteuerten Einflußnahme über den Beförderungspreis¹. Weicht ein Unternehmer bei seinen Tarifforderungen vom Richtsatz ab, so hat er keine hoheitlichen Sanktionen zu befürchten. Damit disqualifiziert sich der Richtsatztarif selbst als Instrument einer administrativen Steuerung der privaten Preisbildung. Werden den Güterkraftverkehrsunternehmen nicht klar definierte Grenzen ihrer Tarifgestaltungsfreiheit vorgegeben, so kann nicht erwartet werden, daß der Unternehmer den staatlichen Richtwert auch dann einhält, wenn ihm dies keinen ausreichenden Gewinn oder gar Verluste einbringen wird. Die Richtsätze können allenfalls nur so lange Orientierungspunkt sein, wie sie allen Unternehmen, auch den mit hohen Kosten arbeitenden, ausreichende Gewinne ermöglichen. Für eine gezielte staatliche Verkehrspolitik stellt der Richtsatztarif kein angemessenes Mittel dar.

2. Grenztarif

Der Oberbegriff "Grenztarif" umfaßt zwei unterschiedliche Tarifformen, nämlich den Höchstsatz- und den Mindestsatztarif. Durch die Begrenzung einer nach oben verlaufenden Marktpreisentwicklung dient der Höchstsatztarif dem Schutz des Verladers. Er empfiehlt sich insbesondere dann, wenn nur wenige Güterkraftverkehrsunternehmen einer Vielzahl von Verladern gegenüberstehen. Der Mindestsatztarif stellt durch die Begrenzung nach unten tendierender Marktpreise einen Schutz des Unternehmers dar², wenn wenige Verlager durch ihre starke Marktposition einen Preisdruck auf das Güterverkehrsgewerbe ausüben könnten.

¹ Vgl. Kreft, H.-W.: Überlegungen zur kostenorientierten Tarifbildung im Güterkraftverkehr, Diss. Frankfurt a.M. 1978, S. 42

² Vgl. ebenda, S. 43 f.

Im Gesetz wird der Höchstsatztarif expressis verbis für den gewerblichen Güternahverkehr ¹ in § 84 Abs. 1 S. 1 GüKG genannt. Dies mutet zunächst etwas eigentümlich an, da gerade im Bereich des Güternahverkehrs viele kleine und mittlere Unternehmen miteinander konkurrieren. Eine solche Wettbewerbssituation würde aber bedeuten, daß allenfalls ein Preisdruck nach unten zu erwarten wäre. Dieser Überlegung wird durch § 84 Abs. 1, S.1, 2. Halbs. GüKG Rechnung getragen. Dort wird bestimmt, daß der Höchstsatztarif dann nicht zur Anwendung kommt, wenn in einer speziellen Vorschrift für den Güternahverkehr etwas anderes festgelegt wird. Von dieser Möglichkeit wurde in § 2 GNT ² Gebrauch gemacht und ein sogenannter Margentarif festgesetzt.

3. Margentarif

Im Margentarif ³ werden Höchstsatz- und Mindestsatztarif kombiniert. Zum einen kann durch die Festlegung einer Preisobergrenze ein monopolistischer Machtmißbrauch verhindert werden. Zum anderen wird aber gleichzeitig durch die Untergrenze die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs vermindert ⁴, weil gewährleistet ist, daß die Verkehrsleistungen zu Preisen erstellt werden, die mindestens die ihnen zurechenbaren Kosten decken. Das heißt also, die Tarifuntergrenze wird von den Grenzkosten gezogen. Dazu tritt eventuell noch ein Zuschlag, der von der Kostenstruktur und vom Kostenverlauf der Leistungserstellung im Verkehr abhängig ist ⁵. Innerhalb

1 Güternahverkehr ist nach § 2 Abs. 1 S. 1 GüKG "jede Beförderung von Gütern mit einem Kraftfahrzeug für andere innerhalb der Nahzone". Als Nahzone wird nach § 2 Abs. 2 S. 1 GüKG das Gebiet innerhalb eines Umkreises von fünfzig Kilometern, ausgehend vom Mittelpunkt des Standorts des Kraftfahrzeugs, gerechnet.

2 Verordnung TS Nr. 11/58 über einen Tarif für den Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 29. Dez. 1958 (BAZ. Nr. 1 v. 3. Jan. 1959)

3 Kritisch zu den Margentarien äußert sich noch 1961 Kreft, H.-W.: Spannentarife im Güterkraftverkehr, in: Der GV 1961, S. 115 f.

4 Vgl. Willeke, R.: Margentarien - ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs, in: ZfV 1964, S. 72

5 Vgl. Böttger, W.: Das Problem der Margentarifizierung, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Zürich 1964, S. 205

der festgelegten Grenzen wird den Güterkraftverkehrsunternehmen die Möglichkeit gegeben, die Beförderungsentgelte nach ihren individuellen Kosten zu gestalten, aber auch die Marktverhältnisse gebührend zu berücksichtigen¹. Die Margentarife gestatten einen elastischen Preiswettbewerb, "und das ist erwünscht, soweit er funktioniert"².

Für die Praktikabilität des Margentarifs ist die Bandbreite, also die Differenz zwischen Höchst- und Mindestsatz, von entscheidender Bedeutung³. Die Marge soll so gewählt werden, daß einerseits dem Unternehmen noch ausreichend Gelegenheit verbleibt, sich durch seine Preisgestaltung von den Konkurrenten abzuheben und um andererseits auch bei den am Markt auftretenden Nachfrageschwankungen und bei Beachtung der Anpassungsmöglichkeiten des Angebots üblicherweise einen Marktausgleich herbeizuführen⁴. Wird die Marge nun zu groß angesetzt und entsprechend den schwankenden Knappheitsverhältnissen auf den Verkehrsmärkten festgelegt, kann das ganze System der Margentarifizierung fragwürdig werden, weil die Preise dann trotzdem faktisch frei sind⁵. Ferner resultiert aus einer weiten Bandbreite eine geringere Markttransparenz⁶. Hinsichtlich des vom Tarif her gegebenen Orientierungsausschnittes nimmt die Überschaubarkeit des Marktes ab und das Verhalten der an den Tarif gebundenen Wettbewerber wird nicht mehr ausreichend genug erkennbar⁷. Ist demgegenüber die Marge sehr

1 Vgl. Brauner, F.: Margentarife nichts Neues, in: Der GV 1963, S. 272

2 Willeke, R.: Margentarife - ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs, in: ZfV 1964, S. 72

3 Vgl. Kreft, H.-W.: Überlegungen zur kostenorientierten Tarifbildung im Güterkraftverkehr, a.a.O., S. 44

4 Vgl. Seidenfus, H.St.: Tarifgebundene Beförderungsentgelte im allgemeinen Güternahverkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen 1977, S. 23 und Stabenau, H.: Zum Thema: Margentarife, in: Deutsche Verkehrszeitung 1970, Heft 42, S. 2

5 Vgl. Hamm, W.: Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a.a.O., S. 18

6 Vgl. Schulz-Kiesow, P./Böttger, W.: Zur Frage der Einführung des Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt, in: ZfV 1963, S. 237

7 Vgl. Kreft, H.-W.: Überlegungen zur kostenorientierten Tarifbildung im Güterkraftverkehr, a.a.O., S. 45

eng gewählt, so ist es wahrscheinlich, daß die Preise häufig an die Grenzen stoßen und die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse nicht mehr widerspiegeln ¹.

"Im wesentlichen hängt die Zweckmäßigkeit der Marge von den Kostenstrukturen und von der Konkurrenz in jedem Einzelfall ab." ² Sollte dieser Überlegung in der Praxis Rechnung getragen werden, müßte man von den totalen Durchschnittskosten einer ganzen Branche ausgehen und denjenigen Faktoren Aufmerksamkeit schenken, die Abweichungen von diesen Kosten verursachen. Dies könnten z.B. der Standort des Betriebes oder die Art der Nachfrage sein. Diese Forderung erfüllen, hieße den Margentarif nach Unternehmen oder Regionen zu differenzieren ³. Erstens ist dies im Güterkraftverkehr aufgrund der vielen unterschiedlichen Betriebe und der nicht ausreichend quantifizierbaren Imponderabilien unmöglich. Zweitens würde dadurch die Übersichtlichkeit der Tarifgestaltung in Frage gestellt. Der Margentarif muß vom Einzelfall abstrahieren, um den Interessen der Verlager an eindeutigen Tarifen gerecht zu werden.

Für den Güterfernverkehr ⁴ wird in § 22 Abs. 1 S. 1 GüKG bestimmt, daß die Beförderungsentgelte dann Mindest-Höchstentgelte sein müssen, wenn im Tarif nichts anderes festgelegt wird. Das Gesetz ermöglicht also die Wahl derjenigen Tarifform für den Güterfernverkehr, die der jeweiligen ökonomischen Situation in diesem Gewerbe am besten Rechnung trägt.

4. Festsatztarif

Der Festsatztarif bedingt eine starre Bindung aller Nachfrager und Anbieter an feste Preise für vergleichbare Be-

1 Vgl. Hamm, W.: Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a.a.O., S. 18

2 Hamm, W./Waele, A.d.: Die praktische Berücksichtigung der Wegekosten bei der Gestaltung des Margentarifs, in: ZfV 1967, S. 195

3 Vgl. ebenda, S. 195 f.

4 Nach § 3 Abs. 1 GüKG ist Güterfernverkehr "jede Beförderung von Gütern über die Grenzen der Nahzone hinaus oder außerhalb dieser Grenzen".

förderungsleistungen¹. Sein Vorteil liegt vor allem darin, daß er "zahlreiche in der Erlösvorschau unbestimmte oder unbekannte Größen stabilisiert"². Das unternehmerische Risiko der Verkehrsbetriebe hinsichtlich der Entwicklungs- und Investitionsplanung kann dadurch minimiert werden, weil mit konstanten Tarifen gerechnet werden kann³. Insbesondere in Zeiten scharfen Wettbewerbs unter den Verkehrsbetrieben könnte durch den Festsatztarif zumindest der Beförderungspreis als Wettbewerbsfaktor ausgeschaltet und eine ruinöse Konkurrenz vermieden werden. Sollen Festsatztarife im Verkehr angewandt werden, sind diese so zu gestalten, "daß sie sich den technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht nur anpassen, sondern ihnen auch Stütze verleihen und sie notfalls auch zu korrigieren in der Lage sind"⁴.

Daß der Festsatztarif eine Anpassung der Preise an die Gegebenheiten des Einzelfalls⁵ verhindert und ein Preiswettbewerb zwischen Unternehmen des gleichen Verkehrsträgers völlig ausgeschaltet wird, erscheint in ökonomischer Hinsicht bedenklich. In einer Zeit raschen wirtschaftlichen Wandels und einer permanenten Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen würde den Unternehmen die Möglichkeit zum aktiven Handeln und zum konstruktiven Wettbewerb genommen. In der gegenwärtigen verkehrspolitischen Diskussion kann deshalb für Festsatztarife kein Platz mehr sein.

II. Das Tarifsystern des gewerblichen Güterkraftverkehrs

Nachdem die grundsätzlichen Möglichkeiten staatlicher Tarifgestaltung aufgezeigt wurden und erkennbar geworden ist,

1 Vgl. Kreft, H.-W.: Überlegungen zur kostenorientierten Tarifbildung im Güterkraftverkehr, a.a.O., S. 46

2 Precht, G.M.: Kostenrechnung und Tarifbildung von Schiene und Straße im Güterfernverkehr, Düsseldorf 1958, S. 106

3 Vgl. ebenda

4 Linden, W.: Grundzüge der Verkehrspolitik, Wiesbaden 1961, S. 154

5 Vgl. Eisel, R.: Die Ordnung des gewerblichen Güternahverkehrs, Göttingen 1968, S. 91

daß der Margentarif die heute übliche Tarifförm im gewerblichen Straßengüterverkehr darstellt, wird im vorliegenden Kapitel das Tariffsystem des Güterkraftverkehrs deutlich gemacht. Drei Ablaufschritte sind dazu notwendig. Zunächst wird untersucht, wie sich ein Tarif im einzelnen bildet, also welche Gruppen und Instanzen beteiligt sind. Im Anschluß daran soll die gegenwärtige Tariffsituation des Güterfern- und -nahverkehrs verdeutlicht werden und schließlich wird noch die Frage nach der Funktionsfähigkeit der festgesetzten Tarife zu stellen sein.

1. Das Tarifbildungsverfahren

Das Tarifbildungsverfahren läßt sich durch drei Schwerpunkte kennzeichnen. Zuerst muß die Errichtung und Zusammensetzung der Tarifkommission erfolgen. Zweitens haben in der Tarifkommission Verhandlungen zur Tarifiermittlung stattzufinden. Und drittens müssen die ausgehandelten Tarife in allgemeingültiges Recht transformiert werden.

a) Tarifkommission

Aufgrund einzelner Modifikationen bei der Zusammensetzung der Tarifkommissionen ist eine Unterscheidung zwischen Güterfern- und Güternahverkehr vorzunehmen.

Für den Güterfernverkehr schreibt § 21 Abs.1 S. 1 GüKG die Bildung einer Tarifkommission vor. Der Bundesminister für Verkehr beruft nach § 21 Abs. 2 S. 2 GüKG die Mitglieder der Tarifkommission aus dem Kreis der Personen, "die ihm von Angehörigen oder Verbänden des Güterfernverkehrsgewerbes vorgeschlagen werden". Die Tarifkommission des Fernverkehrs setzt sich somit ausschließlich aus Vertretern des Güterkraftverkehrsgewerbes zusammen. § 2 der Tarifkommissionen-Verordnung¹ legt die Größe dieser Tarifkommission

¹ Tarifkommissionen-Verordnung vom 21. Nov. 1969 (BAnz. Nr. 222)

auf achtzehn Mitglieder fest. Obwohl die Verlader von den Verhandlungen der Tarifkommission ausgeschlossen sind, bleiben sie an der Tarifgestaltung im Fernverkehr nicht unbeteiligt. Nach § 21a Abs. 1 u. 2 GüKG wird ihnen die Möglichkeit gegeben, über einen beratenden Ausschuß Einfluß auf die Beschlüsse der Tarifkommission zu nehmen. Damit stehen sich die Güterkraftverkehrsunternehmer und die verladende Wirtschaft zwar nicht direkt gegenüber, aber gemäß § 21 a Abs. 3 GüKG haben die Verlader das Recht zur Stellungnahme und zur Geltendmachung ihrer Interessen vor jeder Sitzung der Tarifkommission. Um eine hinreichende Vertretung der Belange der betroffenen Wirtschaftsbereiche zu gewährleisten, bestimmt § 3 Abs. 2 S. 1 der Tarifkommissionen-Verordnung, daß sich der beratende Ausschuß aus Vertretern der Industrie, des Handels, der Spedition, des Handwerks und der Agrarwirtschaft zusammensetzen muß.

Nach § 84 Abs. 2 GüKG werden für den Güternahverkehr ebenfalls Tarifkommissionen gebildet. Über deren Zusammensetzung und Aufbau entscheidet gemäß § 84b Abs. 1 GüKG der Bundesminister für Verkehr. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Tarifkommission gibt es nun aber einen wesentlichen Unterschied gegenüber dem Güterfernverkehrsgewerbe. Entsprechend dem § 84 c Abs. 1 S. 1 GüKG besteht die Tarifkommission für den Güternahverkehr aus zwei zahlenmäßig gleich starken Gruppen von Tarifsachverständigen der Unternehmer und der Verlader. Einzelheiten regelt die Tarifkommissionen-VO.

Damit stehen sich in der Tarifkommission des Nahverkehrs die beiden Marktparteien Unternehmer und Verlader direkt gegenüber. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll sich zwischen ihnen das "Marktggespräch" vollziehen, um die entsprechenden marktgerechten Beförderungsentgelte (§ 84 a GüKG) zu bilden. Die von der Tarifkommission beschlossenen Entgelte sind nach § 84 e Abs. 5 GüKG als marktgerecht anzusehen, so daß die Genehmigungsbehörde darüber nicht mehr

befinden darf ¹. Das Prüfungsrecht der Tarifgenehmigungsbehörden ist dadurch maßgeblich eingeschränkt.

b) Verhandlungsprozeß zur Tarifiermittlung

Im Bereich des Güterfernverkehrs findet ein direkter Verhandlungsprozeß nur zwischen den Vertretern der Güterkraftverkehrsunternehmen statt. Es könnte also fraglich sein, ob man hier noch so ohne weiteres von Verhandlungen sprechen kann, wenn doch alle Gesprächspartner zum Kreis der Unternehmer gehören. Es zeigt sich aber, daß diese Gruppe keineswegs so homogen ist wie es den Anschein hat, sondern daß auch hier Interessengegensätze überbrückt werden müssen. Zunächst bestehen zwischen den einzelnen Unternehmen doch erhebliche Größenunterschiede. Damit verbunden differieren die Möglichkeiten der Werbung, der Kostenbeeinflussung und der Preisgestaltung. Auch der Standort des Unternehmens, also ob er sich in einem Ballungsgebiet oder in einer ländlichen Region befindet, spielt eine Rolle. Die jeweiligen Betriebe stehen dadurch unterschiedlichen Nachfrageverhältnissen gegenüber. Das bedeutet, daß einzelne Unternehmensvertreter durchaus verschiedene Vorstellungen hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des Tarifs haben können. Außerdem werden die Interessen der Verlager in den Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse zum Ausdruck gebracht. Die Empfehlungen oder Bedenken, die hier geltend gemacht werden können, sind von der Tarifkommission und vor allem vom Verkehrs- und vom Wirtschaftsminister zu berücksichtigen. Insofern können auch bei Einigkeit zwischen den Unternehmern keine beliebigen Tarife durchgesetzt werden, da diese von den Bundesministern für Verkehr und für Wirtschaft geprüft und genehmigt werden müssen.

¹ Vgl. Münz, P./Haselau, K./Liebert, E.: Güterkraftverkehrsgesetz, 2., überarbeitete Aufl., Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 199

Um das Nichtvorhandensein eines direkten Verhandlungsprozesses zwischen Unternehmern und Verladern zu rechtfertigen, nennt das Güterkraftverkehrsgewerbe in erster Linie folgende Argumente ¹. Eine Verladergruppe mit einem gleichgewichtigen Stimmrecht in der Tarifkommission würde dazu führen, daß das Interesse der verladenden Wirtschaft über Gebühr gestärkt wird. Ein Autonomieverlust des Güterfernverkehrsgewerbes wäre die Folge, da der Einfluß der Nachfrageseite auf die Preisbildung den Verkehrsunternehmen den Freiraum beschneiden würde, den jede Einzelwirtschaft bei der Gestaltung ihrer Angebotspolitik benötigt. Vor allem gilt es, die Leistungsfähigkeit des Verkehrsgewerbes zu erhalten. Ein Druck auf die Beförderungspreise brächte Rentabilitäts- und Substanzverluste insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen mit sich. Existenzvernichtungen müßten der besten Verkehrsbedienung der Volkswirtschaft zuwiderlaufen und würden letztlich auch den Interessen der verladenden Wirtschaft widersprechen. Gerade die Verlader hätten bei direkten Tarifverhandlungen eine besonders starke Stellung, da sich der Güterverkehrsmarkt als ein Käufermarkt charakterisieren läßt. Realiter findet dies seinen Ausdruck darin, daß sich die Beförderungsentgelte zumeist an der Margenuntergrenze bewegen. Das heißt, daß die Verkehrsunternehmen, um Aufträge zu erhalten und ihre Kapazitäten auszulasten, aus wettbewerbspolitischen Überlegungen bereit sein müssen, den Preisvorstellungen der Verlader entgegenzukommen. Ebenso sind die Verlader nicht bereit, für die kostenintensiven Nebenleistungen, die im Zusammenhang mit der Transportleistung erbracht werden, ein leistungsorientiertes Entgelt zu zahlen oder diese im Tarif zu berücksichtigen. Der Einfluß des Verla-
derausschusses auf die Beschlüsse der Tarifkommission des

¹ Die genannten Argumente basieren auf einem Gespräch, das der Verfasser mit einem Vertreter des Güterkraftverkehrsgewerbes führte.

Fernverkehrs kann sich darin ausdrücken, daß in den von der Tarifkommission formulierten Tarifanträgen die Erhöhungssätze direkt oder durch eine zeitliche Verzögerung des Inkrafttretens der entsprechenden Rechtsverordnung reduziert werden müssen. Auch eine Ausweitung der Margen liegt im Interesse der Verlader.

Für das Verkehrsgewerbe ist nun noch von besonderer Bedeutung, daß die Entscheidungen der Tarifkommission 100 % des Umsatzes der Fernverkehrsunternehmen bestimmen und damit deren Ertragslage entscheidend beeinflussen. Erweist sich die Tarifgestaltung für die Verkehrsunternehmen als Überlebensfrage, wird demgegenüber durch den Beförderungspreis nur ein Bruchteil der Gesamtkosten der Verladerschaft determiniert.

Schließlich ist davon auszugehen, daß von einer paritätischen Besetzung der Tarifkommission allenfalls ein Preisdruck nach unten zu erwarten ist. Es würden also nicht wangeschäftig marktnahe, sondern Niedrigtarife resultieren. Abgesehen von den dadurch entstehenden Belastungen für das Fernverkehrsgewerbe sind negative Auswirkungen für die Bundesbahn zu befürchten. Sie könnte dann in preislicher Hinsicht nicht mehr konkurrenzfähig sein. Da die Tarifbildung im Bereich des Güterfernverkehrs von dem Wettbewerbsverhältnis zur Eisenbahn geprägt ist, und im Sinne einer optimalen Verkehrsbedienung darauf Rücksicht nehmen muß, dürfen die Tarifverhandlungen im Fernverkehr nicht nur die Situation des Straßengüterverkehrs zugrunde legen, sondern müssen auch die Eisenbahn mit in ihre Überlegungen einbeziehen. Bei einer paritätischen Besetzung der Tarifkommission des Fernverkehrs könnte in Frage gestellt sein, ob eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung der Verkehrsträger nach § 7 Abs. 1 GüKG gewahrt werden kann.

Abschließend bleibt als Tenor der fernverkehrswirtschaftlichen Argumentation, daß sich das Tarifbildungsverfahren in der Praxis bewährt hat. Die Tarifkommission des Fernverkehrs hat schließlich dafür Sorge zu tragen, daß erstens das Güterkraftverkehrsgewerbe im Verhältnis zu den anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig bleibt und zweitens muß die Existenzsicherung der mittelständischen Transportbetriebe gewährleistet sein. Beide Ziele sind gefährdet, wenn durch den Einfluß der Verlader keine ausreichenden Tarifierhöhungen durchgesetzt werden können. Auch ohne die direkte Beteiligung der Verlader am Verhandlungsprozeß wird deren Interessen nicht zuletzt von den Genehmigungsbehörden ausreichend Rechnung getragen ¹.

Daß die Fernverkehrsunternehmer an einer Aufrechterhaltung ihrer Position beim Tarifbildungsverfahren interessiert sind, ist verständlich. Dennoch sollen einige Argumente für eine paritätische Zusammensetzung der Tarifkommission des Fernverkehrs aus Verladern und Unternehmern genannt werden. Zunächst spricht die Notwendigkeit eines flexiblen und marktnahen Tarifs für die Parität in der Tarifkommission. Gerade das Zusammentreffen von ausgewählten Anbieter- und Nachfragergruppen zur Tarifiermittlung hätte die Konsequenz, daß ein marktwirtschaftlicher Verhandlungsprozeß, mit den gegensätzlichen Interessen der beteiligten Parteien und dem stattfindenden Informationsaustausch, nachvollzogen werden könnte. Diejenigen Marktteilnehmer wären in der Lage, Argumente auszutauschen, die erstens finanziell von den Entscheidungen betroffen sind und die zweitens eben am besten über die Verhältnisse auf dem Verkehrsmarkt Bescheid wissen. Setzt man auf beiden Seiten Kompromißbereitschaft und Einigungswillen voraus, die die

¹ Bestrebungen der Verlader, eine gesetzliche Verankerung der paritätischen Zusammensetzung der Tarifkommission im Fernverkehr zu erreichen, blieben bis dato erfolglos. Insbesondere im Hinblick auf das praktikable Verfahren im Güternahverkehr und die Möglichkeit eines verbesserten Argumentations- und Informationsaustausches begründet die verladende Wirtschaft ihr Forderungen.

Grundlagen des verantwortlichen Handelns sind, dann kann nicht davon ausgegangen werden, daß die vereinbarten Tarife zu wenig Rücksicht auf die Situation der Verkehrsbetriebe nehmen. So ist auch keine zwangsläufige Entwicklung zu Niedrigtarifen zu erwarten, die einen ruinösen Wettbewerb auslösen könnten, denn in jedem Fall haben die Genehmigungsbehörden als letzte Instanz über die Höhe des Tarifs zu entscheiden. Sollten die in der Tarifkommission festgesetzten Entgelte dem allgemeinen Wohl ¹ widersprechen, kann nach § 20 a Abs. 4 GüKG der Bundesverkehrsminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister einen anderen Tarif festlegen. Die Tariffestsetzungsbefugnis steht den Ministern auch dann zu, wenn in der Tarifkommission keine Entscheidung über ein Beförderungsentgelt getroffen wird. Ferner ist davon auszugehen, daß nach einer Einigung von Verladern und Verkehrsunternehmern hinsichtlich der Ausgestaltung des Tarifs auch am ehesten mit einer raschen und positiven Entscheidung der Genehmigungsbehörden zu rechnen ist. Diese können nämlich dann unterstellen, daß ein marktgemäßes Verhalten der Beteiligten vorgelegen hat, und Angebots- und Nachfrageverhältnisse ausreichend berücksichtigt wurden.

Deutliche Interessengegensätze lassen sich bei den Verhandlungen der Tarifkommission des Güternahverkehrs feststellen. Das Ziel der Verloader ist es, die Transportkosten so niedrig wie möglich zu halten, während die Unternehmer das Entgelt für die Transportleistungen maximieren wollen ². Dabei verfügt die im Verladerausschuß zusammengeschlossene Wirtschaft noch zusätzlich über das "Druckmittel", daß sie gegebenenfalls den gewerblichen Güternahverkehr durch den

¹ Das allgemeine Wohl wäre auch dann gefährdet, wenn durch zu niedrige Tarife die Existenzsicherung einer Reihe von Verkehrsunternehmen nicht mehr gewährleistet ist und die beste Verkehrsbedienung nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

² Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, a.a.O., S. 178

eigenen Werkverkehr ¹ substituieren kann ².

Zur Begründung der Tarifierhöhungen nennt das Güternahverkehrsgewerbe in erster Linie die Kostensteigerungen der Leistungserstellung. Im Tarifiertrag werden als Kostenarten Löhne, Gehälter, Kraft- und Schmierstoffe, Reparaturen, Reifen, Abschreibungen, Versicherung und Verwaltungskosten angeführt. Die Erhöhung einzelner Kostenbestandteile, wie z.B. der Löhne und Gehälter, wird mit der durchschnittlichen jährlichen Lohnsteigerung im gesamten Bundesgebiet begründet. Die Verwaltungskosten werden entsprechend der Entwicklung der Lebenshaltungskosten fortgeschrieben. Die Höhe der anderen Kostenarten hängt maßgeblich von der Nutzlast des eingesetzten Kraftfahrzeugs und auch von den zu transportierenden Gütern ab. Gegenwärtig werden die Kosten noch sehr stark von den sogenannten Nebentätigkeiten, wie Logistik und Be- oder Entladen der Fahrzeuge, beeinflußt. Die Argumentation des Nahverkehrsgewerbes lautet dann weiter, daß es auch unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse wenig sinnvoll sein kann, in einem Tarif längerfristig Entgelte festzuschreiben, die die Kosten nicht decken können. So sei es in anderen Wirtschaftsbereichen auch bei ungünstiger Konjunktur nicht üblich, auf Preiserhöhungen bei Kostensteigerungen zu verzichten.

Die Kritik der verladenden Wirtschaft setzt im allgemeinen auch bei den Kosten an und versucht, deren Erhöhungen niedriger als beabsichtigt zu halten. Es wird also in der Tarifkommission ein Dialog stattzufinden haben, der einen Ausgleich herbeiführen muß, um als Resultat die Forderung nach einem marktgerechten Entgelt annähernd zu verwirklichen. Dazu müssen die Tarifparteien eine möglichst genaue

¹ Vgl. zum Werkverkehr: Hamm, W.: Die Einordnung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr, in: ZfV 1956, S. 53-73

² Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, a.a.O., S. 177

Kenntnis der Nachfrage und der Kosten ¹ der einzelnen Verkehrsleistungen haben ². Vor allem die Frage, welche Kosten in welcher Höhe berücksichtigt werden müssen, ist von besonderer Bedeutung, wenn man sich verdeutlicht, welche unterschiedlichen, betriebsspezifischen Kostenverhältnisse bei den einzelnen Unternehmen vorliegen. Hinsichtlich der Nachfrage gilt es, nicht nur die gegenwärtige Situation zugrunde zu legen, sondern auch die zukünftige Entwicklung zu prognostizieren. Aber nicht nur Kenntnisse über Kosten und Nachfrage, sondern auch ein hohes Maß an Verantwortungs- und Kompromißbereitschaft ist für die Mitglieder der Tarifkommission notwendig. Nur dadurch kann eine sachgerechte Zusammenarbeit der Marktpartner erreicht werden. Um zu gewährleisten, daß wirklich alle Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, bestimmt § 84 e GüKG die Errichtung einer erweiterten Tarifkommission für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen. Insofern besteht in der Tarifkommission des Nahverkehrs ein Einigungszwang, weil nicht vorhersehbar ist, wie die erweiterte Tarifkommission entscheiden wird.

Der Verhandlungsprozeß der Tarifkommission im Güternahverkehr kann durch die Vielzahl der Teilnehmer mit ihren verschiedenartigen Ansichten und Interessen eine ganze Reihe ökonomischer Daten berücksichtigen. Der Austausch von In-

¹ Da auf die Kostenrechnung im Verkehr an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann, sei auf folgende Literatur verwiesen: Böttger, W.: Kosten und Kostenrechnung bei Güterverkehrsbetrieben, Düsseldorf 1968; derselbe: Über Kostenrechnung und Preisbildung bei Verkehrsbetrieben, Düsseldorf 1954; Decker, W.: Kosten und Entgelte des gewerblichen Güterverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des Nahverkehrs, Diss. Frankfurt a.M. 1946; Dumke, H.-P.: Kostenoptimaler Fuhrpark-Einsatz, Buchschlag 1974; Dusseldorf, A.M. v.: Einige Betrachtungen über Kosten und Kostenbildung im Verkehr und Transport, in: ZfV 1962, S. 133-145; Gauglitz, H.: Probleme der Kostenermittlung als Grundlage der Tarifbildung dargestellt am Beispiel des Güterkraftverkehrs, Berlin 1959; Hürlimann, W.: Kostenrechnung im Verkehrsbetrieb, in: Die Unternehmung 1960, S. 106-117; Krautter, K.: Die Kosten des Kraftverkehrs, Diss. Mannheim 1958; Miethner, M.: Kosteneinflussfaktoren in Güterverkehrsbetrieben, Diss. Hamburg 1968; Precht, G.M.: Selbstkostenberechnung für den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen, 3. Aufl., Nürnberg 1958

² Vgl. Diederich, H.: Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden 1977, S. 299

formationen zwischen den beteiligten Parteien bringt einen ausreichenden Überblick über die gesamte Marktlage mit sich. Die ausgehandelten Beförderungsentgelte können deshalb den Erfordernissen des Marktes durch das konzentrierte Zusammentreffen von ausgewählten Anbietern und Nachfragern in einem gewissen Umfang durchaus Rechnung tragen.

c) Durchsetzung und Rechtsgültigkeit des Tarifs

Hat sich die Tarifkommission auf einen Tarif geeinigt, so ist dieser nicht sofort verbindlich, sondern wird erst wirksam, wenn er vom Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister genehmigt wurde¹. Die Tarife werden dann durch den Erlass einer Rechtsverordnung zu einer Regelung, die eine "verbindliche Normierung für eine Vielzahl von Beförderungsfällen auf eine gewisse Dauer"² darstellt. Dabei kommt dem Bundeswirtschaftsminister die Verpflichtung zu, die ökonomischen Konsequenzen einer Tarifänderung zu beurteilen, während der Verkehrsminister die verkehrspolitische Bedeutung zu überprüfen hat³. Auch hier sind Interessenkonflikte denkbar, wenn beispielsweise eine Tarifmaßnahme verkehrspolitisch wünschenswert, wirtschaftspolitisch aber nicht ohne nachteilige Folgen möglich wäre. Die unterschiedliche Beurteilung tarifpolitischer Erfordernisse ist in der Praxis in der Tat ein Problem eigener Art. So ist tendenziell davon auszugehen, daß der Verkehrsminister die Interessen der Unternehmen und der Wirtschaftsminister die Interessen der Verladere vertritt. Manche Tarifierhöhung scheiterte insofern am Veto des Wirtschaftsministers. Damit setzt sich also der Dialog über die Beförderungsentgelte, der in der Tarifkommission seinen Anfang gefunden hat, auch im Genehmigungsverfahren fort. Nachdem die Auseinandersetzung in der

1 Dies wird in den §§ 20 a Abs. 3 und 84 f Abs. 1 GüKG bestimmt

2 Münz, P./Haselau, K./Liebert, E.: Güterkraftverkehrsgesetz, a.a.O., S. 78

3 Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, a.a.O., S. 176

Tarifkommission¹ letztlich von der Durchsetzung der spezifischen Interessen von Unternehmern und Verladern, zur Verbesserung ihrer konkreten Situation geprägt ist, findet demgegenüber der Argumentationsaustausch der beteiligten Ministerien auf einer anderen, umfassenderen Ebene statt. Hier sind nicht nur die jeweiligen Interessen der von der Tarifregelung erfaßten Wirtschaftler zu berücksichtigen, sondern es müssen auch über den Bereich des Güterverkehrs hinausgehende Auswirkungen in Betracht gezogen werden. So ist zu prüfen, welche Situation sich in anderen, von der Tarifierhöhung mittelbar betroffenen, Wirtschaftssektoren ergibt. Außerdem sind die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen zu analysieren. Damit werden durch das Genehmigungsverfahren noch einmal zusätzliche Argumente hervorgebracht, die zu einer besseren Entscheidungsfindung hinsichtlich der Notwendigkeit einer Tarifänderung führen. Insofern tragen die Tarifkommission und die Genehmigungsbehörden gemeinsam dazu bei, daß die Festlegung eines neuen Tarifs durch eine breite Wissens- und Informationsbasis begründet wird.

Bei der Genehmigung der Beschlüsse der Tarifkommission hat der Bundesverkehrsminister ein ebenso weitgehendes Ermessen wie bei dem Erlaß jeder anderen Verordnung². Folgende Kriterien sieht das Genehmigungsverfahren zur Prüfung der Tarifanträge vor³. Das beantragte Entgelt muß 1. marktgerecht sein⁴,

1 Im Bereich des Güterfernverkehrs sind die Verloader zwar nicht direkt an den Verhandlungen der Tarifkommission beteiligt, dennoch können deren Interessen durch die beratenden Ausschüsse geltend gemacht werden, wodurch sich ebenfalls Konflikte und Auseinandersetzungen ergeben.

2 Vgl. Kodal, K.: Rechtsgrundlagen und rechtliche Schranken einer Tarifpolitik als raumordnungspolitisches Mittel, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Verkehrstarife als raumordnungspolitische Mittel, a.a.O., S. 25

3 Auf die meisten dieser Kriterien wird in den §§ 7 Abs. 1, 22 Abs. 1 S. 2, 84 a und 84 f Abs. 3 GüKG hingewiesen.

4 Nur beim Güterfernverkehr zu prüfen (vgl. § 84 e Abs. 5 GüKG).

2. den Erfordernissen des allgemeinen Wohls¹ entsprechen,
3. im Einklang mit der besten Verkehrsbedienung stehen,
4. den wirtschaftlichen Verhältnissen der betreffenden Verkehrsunternehmen Rechnung tragen,
5. mit den einschlägigen Gesetzesbestimmungen vereinbar sein.

Ferner darf der Tarif weder landwirtschaftliche und mittelständische Wirtschaftskreise noch schwache und verkehrsungünstig gelegene Gebiete benachteiligen².

Die Problematik eines solchen Prüfungskataloges ergibt sich aus der allgemeinen Formulierung der einzelnen Kriterien. Begriffe wie das allgemeine Wohl³ oder die beste Verkehrsbedienung erwecken zunächst den Anschein, daß sie grundsätzlich für die Ablehnung als auch für die Annahme des beantragten Tarifs ausgelegt werden können. Dennoch liegt gerade in der allgemeinen Formulierung dieser Merkmale deren Vorteil. Erstens ist es möglich, durch eine Berücksichtigung der spezifischen Umstände des Einzelfalls diese Begriffe so zu interpretieren, daß sie den Besonderheiten der jeweiligen Situation Rechnung tragen. Die Argumente und Interessen der Betroffenen können so in gebührendem Ausmaß Beachtung finden. Zweitens ist ein weiter Ermessensspielraum für die Behörde erforderlich, um eine schnelle Entscheidung über die Genehmigung der Tarifierhöhung herbeizuführen. Dadurch kann eine rasche Anpassung der Tarife an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse erreicht werden.

1 Konkretisiert wird der Begriff des allgemeinen Wohls in folgender Definition. "Mit dem allgemeinen Wohl können diejenigen Gemeinschaftsinteressen erfaßt werden, die die Grundlagen eines in seiner Gesamtheit und seinen lebensnotwendigen Gliedern gesunden Gemeinwesens bilden und aus diesem Grunde nicht gefährdet werden dürfen. Dabei müssen Gemeinschaftsinteressen nicht stets die Belange des gesamten Volkes sein. Auch regional begrenzte Belange des Gemeinwesens, insbesondere der wirtschaftlich schwachen und verkehrsungünstig gelegenen Gebiete können Gemeinschaftsinteressen darstellen. Auch Belange einzelner Gruppen sind zu berücksichtigen, wenn die Erhaltung oder Förderung schutzwürdiger Gemeinschaftsinteressen es erfordert." (Hein, G./Eichhoff, E./Pukall, A./Krien, E.: Güterkraftverkehrsrecht, 2. Bd., 3., neugestaltete Aufl., Berlin 1968, Erläuterung zu § 84 f GüKG, S. 3)

2 Vgl. Peters, H.-R.: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, a.a.O., S. 87

3 Hamm bezeichnet das allgemeine Wohl als einen "höchst schwammigen Begriff". (Hamm, W.: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, in: ZfdgesStW 1962, S. 517)

Bei der Tarifbildung im Bereich des Straßengüterverkehrs läßt der Staat den Interessengruppen der Unternehmer und Verlader ein weites Feld eigener Gestaltungsmöglichkeiten. Die Tarifbildung ist nicht durch ein einseitiges staatliches Handeln geprägt und weitgehend schematisiert. Auch beschränkt sich die Betätigung der beteiligten Marktparteien nicht darauf, auf hoheitliche Maßnahmen zu reagieren. Vielmehr verfügen sie über einen Handlungsspielraum, der ein aktives und selbständiges Tätigsein ermöglicht. Damit können sich Beförderungsentgelte bilden, die in einem gewissen Umfang marktmäßigen Bedingungen entsprechen. Unter Aufsicht des Staates entfaltet sich in einem grundsätzlich reglementierten Wirtschaftsbereich "ein Stück Marktwirtschaft". Gleichzeitig kann die behördliche Tarifgenehmigung im Interesse des Allgemeinwohls unerwünschte Auswirkungen vermeiden helfen, indem sie das zulässige Ausmaß der Tarifänderung beschränkt.

2. Die bestehende Tarifsituation

Im vorliegenden Abschnitt geht es darum, die Tarifsituation in den Bereichen des Güterfern- und Güternahverkehrs so aufzuzeigen, wie sie sich gegenwärtig aufgrund der vorhandenen Regelungen darstellt.

a) Der Tarif des Güterfernverkehrs

Von Anfang an war das Tarifwesen des Güterfernverkehrs ¹ von den Bestrebungen geprägt, zwischen Eisenbahn und Lastkraftwagen eine Ordnung des Wettbewerbs von der preislichen Seite herbeizuführen ². Der Konkurrenzschutz der Eisenbahn gegenüber dem flexiblen Lastkraftwagen, der die Güter bis vor die Haustüre transportieren kann, ist das Leitmo-

¹ Im Jahr 1978 gab es 9.031 Güterfernverkehrsunternehmen (vgl. Dünner, H.-W.: Die Wettbewerbssituation auf den Güterverkehrsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 49).

² Vgl. Opladen, L./Sack, R.: Verkehrswesen, Stuttgart 1965, S. 82

tiv bei allen Entscheidungen über die Tarifgestaltung des Fernverkehrs.

Für alle Beförderungen mit Kraftfahrzeugen im gewerblichen Güterfernverkehr gilt der Reichskraftwagentarif (RKT). Das Schema der Wertklassifizierung aus dem Deutschen Eisenbahn-Güter-Tarif (DEGT) wurde im RKT näherungsweise übernommen. Seit einiger Zeit werden aber arteigene Tarife für Eisenbahn und Kraftwagen angestrebt ¹. So wurde der RKT zu einem, der Kosten- und Leistungsstruktur des Gewerbes entsprechenden, Tarif entwickelt. Da im vorliegenden Zusammenhang keine detaillierte Beschreibung des RKT erfolgen kann, soll nur eine kurze Charakterisierung vorgenommen werden. Im RKT sind alle Bestimmungen für die Berechnung des Beförderungsentgelts (plus Nebenleistungen) und alle für den Beförderungsvertrag maßgebenden Bedingungen enthalten ². Dabei ist der RKT in sich stark differenziert, es sind also hohe Frachtunterschiede gegeben ³. Entsprechend dem Teil II/1 ⁴ des RKT wird die Fracht nach dem Gewicht in Kilogramm berechnet. Der Frachtberechnung wird die Tarifentfernung nach dem RKT Teil II/3 ⁵ zugrunde gelegt. Minuziöse Bestimmungen regeln ferner die Fracht für Stückgut und teilen die Güter in verschiedene Ladungsklassen ein. Da die Stückguttarife einer Entfernungs- wie auch Gewichtsstaffel unterliegen, kostet die Fracht je Kilogramm um so weniger, je höher das Gesamtgewicht der Sendung und je weiter die Entfernung ist ⁶. Besondere Bestimmungen existieren unter anderem für gebrauchte Packmittel als Stückgut, Reklamemittel, sperrige Stückgüter, Behälter und Paletten, Container und Wechselaufbauten.

1 Seit der sog. "kleinen Verkehrsreform" von 1961.

2 Vgl. Helfrich, P.: Tarife im gewerblichen Güterfern- und Nahverkehr ..., a.a.O., S. 138

3 Vgl. Heimes, A.: Die Arbeit der Tarifkommission des Güterfernverkehrs, in: Der GV 1963, S. 236

4 Vorschriften für die Frachtberechnung. RKT Teil II/1 vom 19. Jan. 1958 (BAnz. Nr. 15 v. 23.1.1958) i.d.F. v. 26.5.1981 (BAnz. Nr. 102 v. 4.6.1981)

5 Tarifentfernungen. RKT Teil II/3 (BAnz. Nr. 192 v. 15.10.1970)

6 Vgl. Helfrich, P.: Tarife im gewerblichen Güterfern- und Nahverkehr ..., a.a.O., S. 143

Es ist zu erkennen, daß im RKT der Versuch unternommen wurde, möglichst alle in Frage kommenden Beförderungsfälle zu erfassen. Dieser Intention wird durch einen weiteren Nebengebührentarif (RKT Teil II/5 ¹) ebenfalls Rechnung getragen. Darüber hinaus liegen mehrere Ausnahmetarife vor, die die Flexibilität der Tarifsituation im Fernverkehr verbessern und die als Wettbewerbstarife zum Werkfernverkehr gelten können. Obwohl der RKT kein reiner Kostentarif, sondern vielmehr ein Werttarif ² ist, muß zumindest aber eine Gesamtkostendeckung erfolgen ³. Vor allem die Vertreter des Güterfernverkehrsgewerbes weisen immer wieder auf die steigenden Kosten hin. Die auf Antrag der Tarifkommission vom Bundesverkehrsminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister genehmigten Erhöhungen der Tarife lassen den Güterfernverkehr langsam in eine Preisführerrolle im Güterbinnenverkehr hineinwachsen ⁴.

b) Der Tarif des Güternahverkehrs

Noch die Nahverkehrs-Preisordnung (NVP) vom 5.1.1940 sah für den gewerblichen Güternahverkehr ⁵ Höchstpreise vor ⁶ und strebte in erster Linie einen Schutz der Verlader an. Aufgrund einer veränderten Wettbewerbsslage mit einer Vielzahl von Anbietern von Verkehrsleistungen und um einen Preiskampf durch Unterbieten des jeweiligen Konkurrenten mit der Gefahr der ruinösen Konkurrenz zu vermeiden, wur-

1 Nebengebührentarif. RKT Teil II/5 vom 1. Jan. 1968 (BANz. Nr. 241 v. 23.12.1967) i.d.F. der VO TSF Nr. 5/80 (BANz. Nr. 186 v. 4.10.1980)

2 Ein Werttarif ist der RKT deshalb, weil die Möglichkeiten des Warentransports, also welche Ausnutzung des Stauraums erreicht werden kann, im Tarif von Bedeutung sind.

3 Vgl. Heimes, A.: Die Arbeit der Tarifkommission des Güterfernverkehrs, in: Der GV 1963, S. 236

4 Vgl. Helfrich, P.: Tarife im gewerblichen Güterfern- und Nahverkehr..., a.a.O., S. 145

5 Im Jahr 1977 gab es 42.525 Güternahverkehrsunternehmen im Bundesgebiet. (Vgl. Dünner, H.-W.: Die Wettbewerbssituation auf den Güterverkehrsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 46)

6 Vgl. Bohley, B./Cantrup, W.: Der gewerbliche Güternahverkehr, 2. Aufl., Düsseldorf o.J., S. 70

de durch die VO TS Nr. 11/58 über einen Tarif für den Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen (GNT) vom 29. Dez. 1958¹ ein Margentarif² festgelegt. Nach § 2 GNT beträgt die Tarifspanne + 10 % und - 30 % des Richtsatzes. Nur bei Dauervertragsverhältnissen ist gemäß § 3 GNT eine Unterschreitung des Richtsatzes bis zu 40 % erlaubt, die aber gegenüber der Verkehrsbehörde anzeigepflichtig ist. Die Marge gibt also einen weiten Spielraum, wodurch die tarifpolitische³ Intention, nämlich den verschiedenartigen regionalen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Güterverkehrstransporte Rechnung zu tragen⁴, erfüllt werden kann.

Beim GNT handelt es sich um einen reinen Kostentarif. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß die unterschiedlichen Richtsätze⁵ in den Tafeln I, II und III eine Differenzierung der Tarife nach den Kosten vorsehen. Die verschiedenen Vergütungsarten im GNT wurden geschaffen, weil die Erbringung von Verkehrsleistungen im Güternahverkehr mit unterschiedlichen Aufwendungen verbunden ist⁶. Die Grundlage der Richtsätze bilden ermittelte durchschnittliche Kosten. Eine Berücksichtigung der Besonderheiten der Transportleistung kann nicht erfolgen⁷. Der GNT erweist sich insofern als ein wenig gegliederter Pauschaltarif, der im Vergleich zum RKT vom Aufbau her unkomplizierter ist. Dies hat seinen Grund darin, daß im Nahverkehr eine andere Wettbewerbs- und Marktsituation als im Fernverkehr vorliegt.

1 BAnz. Nr. 1 v. 3.1.1959 i.d.F. v. 16.9.1981 (BAnz. Nr. 176 v. 22.9.1981)

2 Zum Margentarif im Güternahverkehr vgl. auch Kreft, H.-W.: Ein Margentarif in der Bewährung, in: Der GV 1959, S. 286-292

3 Zu den tarifpolitischen Grundsatzfragen im Bereich des Nahverkehrs vgl. Berling, H.: Tarifpolitik des Güternahverkehrs, in: Der GV 1962, S. 185 f.; Kreft, H.-W.: Tarifpolitische Grundsatzfragen des Güternahverkehrs, in: Der GV 1962, S. 227 f.

4 Vgl. Eisel, R.: Die Ordnung des gewerblichen Güternahverkehrs, a.a.O., S. 91

5 Vgl. zu den Richtsätzen nach Tafel I, II und III auch Borgaß, H./Bohley, B.: Tarif für den Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen, Düsseldorf 1959

6 Vgl. Eisel, R.: Die Ordnung des gewerblichen Güternahverkehrs, a.a.O., S. 84

7 Vgl. Brauner, F.: Margentarife nichts Neues, in: Der GV 1963, S. 272

Die Abrechnung nach den drei ¹ Preistafeln des GNT läßt sich folgendermaßen charakterisieren.

Tafel I ist nach Tages- und Kilometersätzen für die pro Umlauf gefahrenen Kilometer nach Nutzlaststufen gestaffelt. Dabei soll der nach Nutzlast und Einsatzzeit variierende Tagessatz die fixen Kosten und der von Nutzlast und Kilometerleistung abhängige Kilometersatz den verbrauchsbedingten Anteil der Kosten abgelten ².

Tafel II dient der Berücksichtigung der besonders zeitraubenden Kurzstreckentransporte. Sie ist aus Tafel I durch die Errechnung von Achtel-Tagessätzen und dem zehnfachen Kilometersatz hervorgegangen und eignet sich für solche Fahrten, die pro Stunde durchschnittlich weniger als zehn Kilometer Fahrleistung aufweisen.

In Tafel III schließlich werden Leistungssätze angegeben, die nach dem Gewicht der Ladung sowie nach der Entfernung differenziert sind. Ferner werden pro Umlauf 50 % Leerkilometer angenommen, die aber rechnerisch wie Lastkilometer behandelt werden. Übersteigen die Leerkilometer die Lastkilometer, können sie gesondert in Rechnung gestellt werden. Das Prinzip der Leistungsbezogenheit der Kosten wird nach Tafel III am besten verwirklicht ³.

c) Zum Kriterium der "Marktgerechtigkeit"

Der Gesetzgeber hat in § 7 Abs. 1 GüKG festgelegt, daß sich die Tarife am Kriterium der "Marktgerechtigkeit" ⁴ überprüfen lassen müssen. Insbesondere war auch die Bildung der Tarifkommissionen von dem Gedanken geprägt, daß die aus Verhandlungen resultierenden Entgelte dem Postulat der Marktgerechtigkeit nahekommen ⁵. Ob die Tarife dieses

¹ Für den vorliegenden Zusammenhang sind die Tafeln IV und V nicht von Bedeutung. Tafel IV regelt die Frachtsätze für Getreide und Tafel V gilt für schüttbare Güter.

² Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, a.a.O., S. 173

³ Vgl. ebenda, S. 174

⁴ Kritisch zum marktgerechten Entgelt äußert sich Heimes, A.: Marktgerechte Verkehrsentgelte, in: Der GV 1961, S. 27-29

⁵ § 84 a GüKG weist die Aufgabe, marktgerechte Entgelte zu bilden, ausdrücklich den Tarifkommissionen zu.

hohe Ziel erreichen können, ist zweifelhaft. Einige Anmerkungen sollen die Problematik dieser Forderung unterstreichen.

Zunächst muß grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß das Kriterium der Marktgerechtigkeit eines Preises nicht mit einem letztlich nur intersubjektiv formulierbaren Gerechtigkeitspostulat verwechselt werden darf ¹. Als marktgerecht sollen Beförderungsentgelte vielmehr dann bezeichnet werden, wenn sie die gegenwärtige oder zukünftig zu erwartende Marktlage widerspiegeln, also so tun, "als ob" sie sich aus Angebot und Nachfrage bei freiem Wettbewerb ergeben hätten ². Dies mutet eigenartig an, zumal der Staat seinen preisregelnden Eingriffen das Argument des Mißverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage zugrunde legt. Läßt sich aber in der Realität zwischen Angebot und Nachfrage schwerlich ein Gleichgewichtszustand erreichen, wie sollte dann eine theoretische Analyse darüber befinden können, was das richtige Angebot bzw. die richtige Nachfrage sei? Wenn keine Erfahrungen bestehen, welches Gleichgewicht sich auf dem betreffenden Markte bei freiem Wettbewerb ergeben würde, weil der Markt seit jeher einer staatlichen Regulierung unterliegt, können wohl kaum Angebot und Nachfrage von bestimmten Gruppen oder Instanzen so festgelegt werden, daß sie eine tatsächliche Marktlage widerspiegeln. So zeichnet sich eine Tarifkommission dadurch aus, daß in ihr nur eine kleine Gruppe von Sachverständigen Argumente austauscht und im Rahmen eines Kompromisses einen Tarif festlegt. Demgegenüber trifft am Markt eine große Anzahl von Anbietern und Nachfragern zusammen, die ihre Informationen durch den Preis erhalten. Keine Kommission ist in der Lage, soviel Wissen zu verarbeiten wie dies dem Markt möglich ist, weil "es weder theoretisch

¹ Vgl. Hoener, W.: Der Güterverkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich, a.a.O., S. 31

² Vgl. ebenda und Storsberg, G.: Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, a.a.O., S. 78

noch praktisch ein Instrumentarium" ¹ gibt, das bestimmte Instanzen mit den Informationen versorgen könnte, die erforderlich sind, um Investitionen, Beschäftigung und Verbrauch so zu steuern, daß mit knappen Ressourcen der größtmögliche gesamtwirtschaftliche Nutzen erreicht wird. Die Vielzahl der Wirtschaftspläne der Marktteilnehmer, die letztlich den Preis bestimmen, kann von einer Tarifikommission nicht annähernd erfaßt werden.

Auch wird es den Interessen der in der Tarifikommission vertretenen Güterkraftverkehrsunternehmer entsprechen, die Tarife weniger an der Marktlage als vielmehr an den Kosten auszurichten. Entsprechende Forderungen des Gewerbes hierzu bestehen. Genau dies würde aber dem Ziel zuwiderlaufen, durch marktgerechte Entgelte eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern zu ermöglichen und den Verkehrssektor stärker an die soziale Marktwirtschaft heranzuführen. Eine Tariffestsetzung aufgrund der Kosten würde bedeuten, daß jede Kostenerhöhung auf der Anbieterseite zu einer Erhöhung der Beförderungsentgelte führt, ohne Rationalisierungsmöglichkeiten ausreichend zu beachten ². Das Argument der steigenden Kosten könnte nur allzu leicht dazu herhalten, unternehmerische Fehlleistungen zu kaschieren.

Die Forderung nach marktgerechten Entgelten im Bereich des Güterkraftverkehrs kann nicht dahin gehend interpretiert werden, daß tatsächlich ein Zustand erreicht werden sollte, der dem des Marktes entspräche. Nur im Rahmen der Möglichkeiten, die ein reglementierter Wirtschaftssektor bietet, kann durch die Tarifikommission versucht werden, marktwirtschaftliche Gesichtspunkte in die Tarife eingehen zu

¹ Merklein, R.: Die Deutschen werden ärmer, Hamburg 1982, S. 75

² Vgl. Peters, H.-R.: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, a.a.O., S. 71

lassen. Das in Tarifverhandlungen durch die Beteiligung von Anbieter- und Nachfragergruppen ausgehandelte Entgelt darf nicht an dem Preisbildungsprozeß und an den Ergebnissen eines funktionierenden, freien Marktes gemessen werden, sondern ist in der Beziehung zu einer einseitigen hoheitlichen Preisfestsetzung zu sehen. Würde der Tarif von einer Behörde, ohne die Beteiligung der betroffenen Wirtschaftler, festgelegt, dann wäre in der Güterkraftverkehrswirtschaft das Ausmaß der marktwirtschaftlichen Gestaltung allein von dem Ermessen der über den Tarif entscheidenden Instanz abhängig. Die Beurteilung der Praktikabilität und der Erträglichkeit der Tarife für die Betroffenen kann sich also nicht an der abstrakten Vorstellung eines idealen Marktes orientieren. Vielmehr müssen die verschiedenen Möglichkeiten zugrunde gelegt werden, die dem Staat zur Verfügung stehen, wenn er einen Wirtschaftsbereich regeln will. Insofern kann durch das bestehende Tarifbildungsverfahren in der Güterkraftverkehrswirtschaft ein Zustand erreicht werden, der tatsächlich "marktgerechter" ist, als dies bei einer ausschließlich staatlichen Festlegung des Beförderungsentgelts der Fall wäre. So ermöglicht der bestehende Güterkraftverkehrstarif einen eigenverantwortlichen Handlungsspielraum in zweifacher Hinsicht. Zum ersten bei der Bildung des Tarifs und zum zweiten im Rahmen seiner Anwendung in der Wirtschaftspraxis. Durch die staatliche Genehmigungspflicht der Beschlüsse der Tarifkommission kann innerhalb der sich dadurch herausbildenden Grenzen eine eigenständige Betätigung der Mitglieder der Tarifkommission erreicht werden. Ferner beeinflußt dann die Wahl des Margentarifs das Verhältnis der Güterkraftverkehrsunternehmen zueinander. Den einzelnen privaten Unternehmen verbleibt ein Bereich der individuellen Gestaltungsfreiheit, wodurch die Möglichkeit eines Preiswettbewerbs gegeben wird. Damit gewährleistet die staatliche Intervention in der Güterkraftverkehrswirtschaft nicht nur im Verhältnis der am Tarifbildungsverfahren beteiligten Wirtschaftler zum Staat,

sondern auch zwischen den privatwirtschaftlichen Betrieben eine flexible Handhabung der Tarifregelung.

3. Funktionsfähigkeit der Tarife

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten das Zustandekommen und die gegenwärtige Situation der Tarife dargestellt wurden, soll zum Abschluß noch untersucht werden, wie sich die Tarife in der Realität bewähren. Namentlich ist die Frage nach der Brauchbarkeit der Ober- und der Untergrenze des Margentarifs zu stellen.

Die Funktion der Obergrenze besteht in erster Linie in der Verhinderung des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung eines Anbieters von Verkehrsleistungen. Realiter wird die Notwendigkeit dieser Maßnahme in Frage gestellt. Denn nur etwa ein Prozent der Beförderungsverträge kommt gegenwärtig zu Preisen zustande, die oberhalb des Richtsatzes liegen ¹. Dies kann aber nur bedeuten, daß die Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern und innerhalb des Güterkraftverkehrsmarktes so gut funktioniert, daß die Gefahr mißbräuchlich hoher Tarife derzeit nicht gegeben ist.

Etwas anderes gilt für die Untergrenze der Marge. In ihrer Nähe liegen bereits ca. 82 % der vereinbarten Frachten ². Ob sich damit aber die These vom "ruinösen Wettbewerb" erhärten läßt, ist fraglich, da selbst die Untergrenze so hoch liegen kann, daß sogar die Grenzünternehmen noch gut verdienen. Es zeigt sich also, daß auch in einem staatlich reglementierten Wirtschaftsbereich die Konkurrenz noch wirksam werden kann. Der Wettbewerb kommt so gut zum Tragen, daß die Untergrenze der Marge ihre Aufgabe nur mangelhaft erfüllt, denn in einer Vielzahl von Fällen wird sie sogar unterschrit-

¹ Dies ergab eine Untersuchung der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr aus dem Jahre 1975. (Vgl. Helfrich, P.: Tarife im gewerblichen Güterfern- und Nahverkehr..., a.a.O., S. 146)

² Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr ermittelte dies im Jahr 1977. (Vgl. ebenda)

ten ^{1,2}. Trotz des staatlich vorgeschriebenen Tarifs setzt sich "unterschwellig" eine freie Preisbildung durch und die Margenuntergrenze entspricht nicht mehr der Marktlage. Alle Transportvorgänge im Güterverkehr daraufhin zu kontrollieren, ob die Tarifvorschriften eingehalten werden, ist nicht möglich ³. So kann eine Minderung des tarifmäßigen Entgelts z.B. darin liegen, einen Teil des Beförderungspreises zurückzuvergüten, ein Kassaskonto zu gewähren oder eine Sachzuwendung oder eine Dienstleistung zu verabreden, die sich über den Transportpreis hinaus als zusätzliche Gegenleistungen darstellen und die Tarifgrenze im Ergebnis unterschreiten ⁴. Schließlich können Kunden auch nicht nur durch einen niedrigen Preis gewonnen werden, sondern die Funktion des "außertariflichen Wettbewerbs" ⁵ ist der des Preiswettbewerbs ebenbürtig ⁶. Denn der Preis stellt letztlich nur eine von vielen Komponenten des Angebots an Verkehrsleistungen dar. Weitere entscheidende Faktoren sind die Zeit, die Sicherheit und die Zuverlässigkeit des Transports ⁷. So kann durch einen intensiven Qualitätswettbewerb oder auch durch die Kombination von Leistungen der administrierte Tarif zwar offiziell eingehalten, inoffiziell aber weit unterboten werden. Die individuelle Kostensituation eröffnet dem rentablen Betrieb noch ein weites Feld des Wettbewerbs gegenüber den schwächeren Konkurrenten.

Der Margentarif in der Güterkraftverkehrswirtschaft bringt zum Ausdruck, daß ein in den vorgegebenen Grenzen wirksam

1 Einer Schätzung des Verbandes für das Verkehrsgewerbe Westfalen/Lippe zufolge werden etwa 70 % der im Güternahverkehr gefahrenen Massengüter unterhalb der Tarifgrenze des GNT vergütet. (Vgl. Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, a.a.O., S. 192)

2 In diesem Zusammenhang vgl. zur Tarifüberwachung Pohl, H.: Tarifüberwachung im Güternahverkehr, in: Der GV 1960, S. 200-202

3 Mit dem Problem, wie die Einhaltung der Tarife gesichert werden kann, beschäftigt sich auch Hamm, W.: Schiene und Straße, Heidelberg 1954, S. 122-126

4 Vgl. Tegelen, O.W.v.: Güterkraftverkehrsgesetz, a.a.O., S.114

5 Vgl. dazu Große, K.-H.: Der außertarifliche Wettbewerb der Unternehmen des Personen- und Güterverkehrs, Hamburg-Tübingen 1963

6 Vgl. Abbott, L.: Qualität und Wettbewerb, München-Berlin 1958, S. 133 f.

7 Vgl. Seehoß, H.-C.: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik, Darmstadt 1954, S. 17

werdender Wettbewerb auch in einem grundsätzlich staatlich geregelten Wirtschaftsbereich erwünscht ist. Nachdem obige Ausführungen aber gezeigt haben, daß die Beförderungsentgelte in der verkehrswirtschaftlichen Realität an der unteren Grenze der Marge liegen, ist zu überlegen, ob bei einer weiteren Stabilisierung der Konkurrenz im Verkehr nicht die Festsetzung von Mindesttarifen ausreichend ist. Dies wäre vor allem auch deshalb gerechtfertigt, weil die staatliche Regelung in der Güterverkehrswirtschaft eben immer mit den Besonderheiten des Verkehrs begründet wird. Die Anerkennung der besonderen Situation, der sich die Verkehrsunternehmen bei der Erbringung ihrer Leistungen gegenübersehen, belegt aber, daß in erster Linie ein Schutz der Anbieterseite angestrebt wird. Dies wird durch die immer wieder hervorgebrachte These von der ruinösen Konkurrenz unterstützt. Ferner zeigt auch das Tarifbildungsverfahren, daß in der Regel den Forderungen des Gewerbes nach Tarifierhöhungen entsprochen wird. Das heißt, die tarifliche Mindestgrenze wird in der Tat jährlich soweit angehoben, wie dies den durchschnittlichen Kostensteigerungen entspricht. Insofern erscheint eine Höchstgrenze entbehrlich. Sie würde erst dann wieder erforderlich werden, wenn die Mindestgrenze auf ein solches Niveau gesenkt wird, daß alle Betriebe, die mit überdurchschnittlichen Kosten arbeiten, aus dem Wirtschaftsprozess ausscheiden müßten. Dann würde sich das Angebot an Verkehrsleistungen verringern und bei gleichbleibender Nachfrage müßten sich die Beförderungsentgelte aufgrund des Nachfrageüberhanges nach oben bewegen und sich auf einem entsprechend höheren Niveau wieder stabilisieren. Die Höchstgrenze des Tarifs würde dann für eine Begrenzung nach oben tendierender Preise sorgen. Ein derartiger Fall, daß die Mindestgrenze des Tarifs gesenkt wird und Betriebsstilllegungen in Kauf genommen werden müßten, kann in praxi wohl aus Gründen der kontinuierlichen Aufrechterhaltung der Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen ausgeschlossen werden. Das bedeutet, daß der Mindesttarif in

jedem Fall auf einem solchen Niveau liegen wird, das der besten Verkehrsbedienung nicht zuwiderläuft. Dann aber rechtfertigt die reale Situation der Tarife auf dem Güterverkehrsmarkt den Verzicht auf eine Höchstgrenze.

Vierter Teil: KRITISCHE WÜRDIGUNG STAATLICHER PREIS-
REGELUNGEN IN DER MARKTWIRTSCHAFT

Die Erfolge der Marktwirtschaft beruhen darauf, daß sich die Wirtschaftsteilnehmer im freien Wettbewerb behaupten müssen und durch das Bestreben, ihre eigenen Interessen zu verwirklichen, gleichzeitig der Gemeinschaft dienlich sind. Auf der Grundlage der freiheitlichen Ordnung kann sich das Potential der Ideen im Menschen frei entfalten. Innovationen werden am Markt durchgesetzt und verwertet. Dazu gehört auch das unternehmerische Scheitern. Soll das System der Wettbewerbswirtschaft effizient funktionieren, müssen die notwendigen Entscheidungen von den Leuten getroffen werden, die mit den Umständen vertraut sind, die die Veränderungen erkennen und die über die Mittel Bescheid wissen, um eine rasche Anpassung zu gewährleisten. Für den Entscheidungsträger bedeutet dies indessen nicht, daß er alle Vorgänge, Einflüsse und Wirkungen kennen muß, sondern für ihn ist allein von Bedeutung, wie dringend diejenigen Güter nachgefragt werden, die er herstellt. Die dazu erforderlichen Informationen liefert ihm das Preissystem¹. Der Markt objektiviert insofern den Erfolg der Arbeit des einzelnen, weil das Entgelt für diese Arbeit die Nützlichkeit widerspiegelt, die diese für die anderen Wirtschaftsteilnehmer hat. Die Informationsvielfalt, das Wissen, die unzähligen Bedürfnisse und Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte, die in der marktwirtschaftlichen Ordnung den Wirtschaftsablauf bestimmen, machen es unmöglich, einen staatlichen Eingriff in dieses System als marktgerecht zu qualifizieren, sondern eine Intervention setzt neue ökonomische Daten und verändert damit die Handlungen der Wirtschaftssubjekte entsprechend dem vom Staate beabsichtigten Zweck. Aber auch wenn eine staatliche Preisregelung mit der idealtypischen Vorstellung einer freiheit-

¹ Vgl. Hayek, F.A.v.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2., erw. Aufl., Salzburg 1976, S. 111-113

lichen Ordnung nicht vereinbar ist, muß doch ohne ideologische Verblendung gesehen werden, daß es realiter in bestimmten Bereichen, aufgrund welcher Bedingungen und Entwicklungen auch immer, keinen Markt gibt. Die Entscheidung, wann nun ein Versagen des Marktmechanismus vorliegt, ist von einer Bewertung abhängig, die zu unterschiedlichen Zeiten in verschiedener Art und Weise erfolgt. Die historische Entwicklung eines Staatswesens, die tradierten und die sich neu bildenden gesellschaftlichen Normen und die bestehende Wirtschaftsverfassung geben letztlich Antwort auf die Frage nach der Erforderlichkeit und Intensität einer staatlichen Preisregelung. So ist insbesondere die moderne Wirtschaftsordnung als Ausdruck des politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Zeitgeistes, die sich nicht nur als ein die Freiheit garantierendes System versteht, sondern auch dem sozialen Gedanken Rechnung trägt, offen für entsprechende, im Rahmen des Notwendigen vorgenommene, Korrekturen ¹ des Wirtschaftsprozesses.

Die Frage, ob nun die administrativen Preisregelungen, die den Markt nicht ersetzen, sondern vielmehr eine ergänzende und stabilisierende Funktion ausüben sollen, insgesamt für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer erträglich sind, ist durch eine theoretische Analyse kaum in allgemeiner Form zu beantworten. In keinem Fall kann diejenige Argumentation von Nutzen sein, die auf der Hypothese beruht, daß ohne eine staatliche Regulierung des in Frage kommenden Wirtschaftsbereiches die Situation für die Betroffenen ungünstiger wäre. Derartige Einlassungen lassen sich nicht belegen und sind abzulehnen. Ebensowenig kann in praxi die Behauptung

¹ Auch Adam Smith weist zum Schutze des Systems der natürlichen Freiheit dem Staate u.a. die Aufgabe zu, "jedes Mitglied der Gesellschaft soweit wie möglich vor Ungerechtigkeit oder Unterdrückung durch einen Mitbürger in Schutz zu nehmen". (Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen, a.a.O., S. 582) Nun geht natürlich eine Preisregelung im heute verstandenen Sinn über das hinaus, was Adam Smith vor dem Hintergrund seiner Zeit als klassische Aufgabe des Staates ansah, um den Wettbewerb zu schützen. Sein System beruht darauf, daß sich der Preismechanismus in jedem Fall frei auswirken kann, denn zur damaligen Zeit war das wirtschaftliche Leben weniger kompliziert als heute und die nationalen und internationalen ökonomischen Verflechtungen waren geringer.

bewiesen werden, daß der Verzicht auf administrative Regelungen in der Energie- und der Güterkraftverkehrswirtschaft zu einer besseren Versorgung der Bevölkerung mit den hier bereitgestellten Leistungen führen würde. Es bestehen eben in diesen Bereichen keinerlei praktische Erfahrungen darüber, welche Situation vorliegen würde, wenn auf eine staatliche Korrektur verzichtet wird. Es kann also nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß eine freie, marktwirtschaftliche Orientierung der genannten Sektoren zu besseren Ergebnissen für die Gesamtwirtschaft und die Bevölkerung führen würde. Schließlich haben sich die betroffenen Wirtschaftler mit der Preisregulierung arrangiert und sich vor allem an sie gewöhnt. So sind auch die Unternehmer nicht bereit, auf die bestehenden wettbewerbs- und preisrechtlichen Sonderregelungen zu verzichten. In der Energiewirtschaft bringt der fehlende Wettbewerb zwischen den Anbietern der gleichen Energieart den Versorgungsunternehmen zahlreiche Vorteile. Es ist z.B. nicht erforderlich, schnell auf sogenannte Innovationschübe im Technologiebereich zu reagieren. Ebenso fehlt die Notwendigkeit, effizientere Versorgungssysteme zu entwickeln, um rascher auf Veränderungen in der Bedürfnisstruktur einzugehen. In der Güterkraftverkehrswirtschaft macht die in letzter Zeit stattfindende Diskussion um eine Modifikation der Zusammensetzung der Tarifkommission des Güterfernverkehrs die Widerstände der Unternehmer deutlich. Mit Vehemenz verteidigt das Fernverkehrsgewerbe die bestehende Regelung. Letztlich fühlen sich auch die Verbraucher durch die staatliche Preisgenehmigung vor ungerechtfertigt hohen Tarifen geschützt. Grundsätzliche Neuerungen werden daher in der Regel abgelehnt. Vielmehr geht es nur noch um die bestmögliche Anwendung der Regelung im Sinne der jeweiligen Interessengruppen, die ihren Einfluß zur Konservierung ihrer Positionen geltend machen.

Da also der Maßstab des freien Marktes in der Realität fehlt und somit nicht zur Überprüfung der Ergebnisse des

staatlich geregelten Wirtschaftsbereiches herangezogen werden kann und eine theoretische Analyse leicht in die Gefahr gerät, den Markt zu idealisieren, sollte vielmehr die im konkreten Fall angewandte Regelung mit den anderen, ebenfalls möglichen staatlichen Interventionsinstrumenten verglichen werden. Denn nachdem festgestellt wurde, daß eine staatliche Korrektur erforderlich ist, würde es dann in erster Linie um die Beantwortung der Frage gehen, welches administrative Mittel zur Regelung des betreffenden Wirtschaftszweiges mit seinen spezifischen Besonderheiten das optimale ist. Als Kriterium zur Auswahl eines geeigneten Mittels und um zu eruieren, inwieweit der staatliche Eingriff überhaupt marktmäßigen Gesichtspunkten entspricht, ist dann die Gestaltungsfreiheit heranzuziehen, die den jeweiligen Wirtschaftlern für eine eigenverantwortliche Tätigkeit verbleibt. Namentlich ist zu prüfen, in welchem Umfang auf der Angebotsseite Kosten, Gewinne, Investitionen und die anzuwendende Technologie und auf der Nachfrageseite die Bedürfnisse, das private Einkommen und die Preise der anderen Güter berücksichtigt werden können. Ebenfalls ist danach zu fragen, in welchem Ausmaß die Argumente der von der Regelung Betroffenen Beachtung finden und in die Vorschrift eingehen können. Es sollte also untersucht werden, ob der Staat von den Möglichkeiten, die ihm zur Verfügung stehen, im konkreten Fall die beste angewandt hat.

Insofern kann dann tatsächlich davon ausgegangen werden, daß das in der Energie- und der Güterkraftverkehrswirtschaft praktizierte Verfahren des Zusammenwirkens von individueller Preisbildung und der staatlichen Genehmigungspflicht besser ist als ein ausschließlich vom Staate verordneter Preis. Eine derartige Vorgehensweise erlaubt in dem eng umgrenzten Bereich der Verhandlungen zwischen der Behörde und den Einzelwirtschaften durch eine begründete Argumentation und Diskussion der Verhandlungspartner die festzulegenden Preise zumindest an marktwirtschaftlichen

Gesichtspunkten zu orientieren. Nachfrage, Angebot und die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen können durch die Beteiligung unterschiedlicher Gruppen Berücksichtigung finden. In einem bestimmten Umfang und mit zahlreichen Einschränkungen wird hier gewissermaßen ein marktwirtschaftlicher Preisbildungsprozeß nachvollzogen, weil Angebots- und Nachfrageelemente nicht völlig ausgeschaltet werden. Sie können sich vielmehr innerhalb des vom Staat vorgegebenen und überwachten Bereichs frei auswirken. Insbesondere können durch die Diskussionen zur Tarifiermittlung in der Energie- und der Güterkraftverkehrswirtschaft ad-hoc-Maßnahmen als Folge wechselnder politischer Tendenzen vermieden und die langfristigen ordnungspolitischen Folgen der Preisregelung einer eingehenden Analyse unterzogen werden. Da die Preise von den sich ständig ändernden ökonomischen Bedingungen abhängen und daher auch auf einem regulierten Markt permanent angepaßt werden müssen, können staatliche Preisvorschriften keine längerfristige Konstanz aufweisen. Sie müssen in jedem Fall einer Veränderung zugänglich sein, um auf empirisch gewonnene Erfahrungswerte zu reagieren und dürfen sich nicht durch Dogmatismus den realen Entwicklungen verschließen.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AcP	Archiv für civilistische Praxis
AöR	Archiv für Öffentliches Recht
BAnz.	Bundesanzeiger
BB	Betriebsberater
BddW	Blick durch die Wirtschaft
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKartA	Bundeskartellamt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DB	Der Betrieb
Der GV	Der Güterverkehr
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Int.	Internationaler Teil der Zeitschrift GRUR
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
HWB	Handwörterbuch der Betriebswirtschaft

i.d.F. v.	In der Fassung vom
JZ	Juristen-Zeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RAnz	Reichsanzeiger
RGBl	Reichsgesetzblatt
StabG	Stabilitätsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VDEW	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke
WiGBl	Wirtschaftsgesetzblatt
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz
WiWo	Wirtschaftswoche
WRP	Wirtschaft in Recht und Praxis
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfdgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissen- schaft
ZfR	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZfV	Zeitschrift für Verkehrswissenschaft

LITERATURVERZEICHNIS

- Abbott, L.: Qualität und Wettbewerb, München und Berlin 1958
- Abel, W.: Agrarpolitik, dritte, neubearbeitete und erweiterte Aufl., Göttingen 1967
- Derselbe: Agrarpreise, in: HdSW, Bd. 1, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 93-100
- Adam, D.: Preissetzung in Theorie und Praxis, in: WiWo 1972, Heft 10, S. 37-41
- Albrecht, G.: Marktpreisbildung und öffentliche Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 154/1941, S. 21-49
- Altmann, C.H.: Festpreiselemente im Selbstkostenpreis, in: DB 1963, S. 440-442
- Derselbe: Das öffentliche Auftragswesen, Stuttgart 1960
- Derselbe: Das Preisprüfungsrecht des öffentlichen Auftraggebers, Meisenheim am Glan 1960
- Derselbe: Stellt ein vereinbarter "Festpreis" einen Marktpreis dar? In: Die Wirtschaftsprüfung 1956, S. 498-500
- Amonn, A.: Leitfaden zum Studium der Nationalökonomie, Bern 1945
- Arndt, H.: Markt und Macht, Tübingen 1973
- Derselbe: Wirtschaftliche Macht, München 1974
- Baader, W.: Betriebswirtschaftliche Untersuchung zur Preisdifferenzierung durchgeführt am Beispiel der Elektrizitätsversorgung, Diss. Mannheim 1958
- Bachof, O.: Freiheit des Berufs, in: Bettermann, K.A./Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1958, S. 155-265
- Derselbe: Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. II, Tübingen 1967
- Badura, P.: Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DÖV 1968, S. 446-455
- Derselbe: Der Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes, in: AÖR Bd. 98/1973, S. 153-173

- Badura, P.: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AöR Bd. 92/1967, S. 383-407
- Derselbe: Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Münch, I. v. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1972, S. 239-303
- Bätz, K.: Administrative Preispolitik öffentlicher Unternehmen, Baden-Baden 1979
- Ballerstedt, K.: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, in: AöR Bd. 74/1948, S. 129-157
- Derselbe: Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann, K.A./Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1958, S. 1-90
- Baum, C.: Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklung einer gesamtwirtschaftlichen Preistheorie, Berlin 1974
- Baum, H.: Das Problem der Nachfrageelastizität auf Güterverkehrsmärkten, in: ZfV 1969, S. 125-150
- Derselbe: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1980
- Derselbe: Das Stabilisierungspotential staatlich administrierter Preise, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd.190/1975/76, S. 349-376
- Derselbe: Verteilungswirkungen der staatlichen Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 193/1978, S. 220-243
- Baumbach, A./Hefermehl, W.: Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, Bd. 1: Wettbewerbsrecht, zehnte, neubearbeitete und vermehrte Aufl., München 1971
- Baur, J.F.: Der Mißbrauch im deutschen Kartellrecht, Tübingen 1972
- Bechtold, R.: Marktbeherrschung, Preiskontrolle, Fusionskontrolle, in: DB 1974, S. 1945-1951
- Behlke, R.: Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1961
- Benda, E.: Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849-853

- Benda, E.: Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, in: Gemper, B. (Hrsg.): Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, Köln 1973, S. 185-200
- Bendixen, P.: Die Leistungserstellung der Güterverkehrsbetriebe, Diss. Hamburg 1966
- Benisch, W.: Marktvergleich zur Feststellung mißbräuchlicher Preise, in: WuW 1974, S. 801-816
- Berkenkopf, P.: Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: ZfV 1954, Heft 2, S. 73-89
- Berling, H.: Tarifpolitik des Güternahverkehrs, in: Der GV 1962, S. 185-186
- Bettermann, K.A.: Die "kleine Mietpreisreform" und ihre Rechtsgültigkeit, in: JZ 1952, S. 65-71
- Derselbe: Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, Tübingen 1952
- Bigge, K.: Die Beeinflussung der Preise durch die Einfuhr- und Vorratsstellenpolitik, Diss. Köln 1961
- Binder, P.: Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten, Stuttgart-Degerloch 1961
- Blum, R.: Administrative Preise als Problem der Stabilisierungspolitik, in: Schneider, H.K./Wittmann, W./Würgler, H. (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, S. 1021-1035
- Derselbe: Soziale Marktwirtschaft, Tübingen 1969
- Derselbe: Der Wettbewerb im wirtschaftspolitischen Konzept, in: ZfdgesStW, Bd.121/1965, S. 60-90
- Böhm, F.: Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft, München 1951
- Derselbe: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1980
- Bönner, U.: Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung, Diss. Münster 1973
- Böttger, W.: Kosten und Kostenrechnung bei Güterverkehrsbetrieben, Düsseldorf 1968
- Derselbe: Über Kostenrechnung und Preisbildung bei Verkehrsbetrieben, Düsseldorf 1954
- Derselbe: Das Problem der Margentarifizierung, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Zürich 1964, S. 201-222

- Bohley, B./Cantrup, W.: Der gewerbliche Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen, 2. Aufl., Düsseldorf o.J.
- Borgaß, H./Bohley, B.: Tarif für den Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen, Düsseldorf 1959
- Borner, S.: Lohn/Preisstop kein Tabu, in: WiWo 1973, Heft 25, S. 61-64
- Bosch, W.: Marktwirtschaft - Befehlswirtschaft, zweite, unveränderte Aufl., Heidelberg 1961
- Bouffier, W.: Preis, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 4372-4376
- Brandt, K.: Preistheorie, Ludwigshafen 1960
- Brauner, F.: Margentarife nichts Neues, in: Der GV 1963, S. 272-282
- Bredt, O.: Die volks- und betriebswirtschaftliche Bedeutung der vertikalen Preisbindung, Düsseldorf 1965
- Breitenstein, P.: Staatlich administrierte Preise, Baden-Baden 1977
- Brinkmann, C.: Wirtschaftstheorie, Göttingen 1948
- Brinkmann, K.: Einführung in die elektrische Energiewirtschaft, Braunschweig 1971
- Brückner, R.: Betriebswirtschaftliche Analyse der preisrechtlichen Vorschriften für öffentliche Aufträge in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, Diss. Saarbrücken 1972
- Buchholz, F.: Was ist ein gerechter Preis? Diss. Berlin 1937
- Buderath, J.: Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Bad Homburg v.d.H. 1962
- Derselbe: Preisdifferenzierung und Preisdiskriminierung in der Elektrizitätswirtschaft, München-Gräfelfing 1965
- Derselbe: Preisgünstige Stromversorgung - ihre Voraussetzungen, in: ET 1962, S. 117-122
- Bühlmann, R.: Die Frage der Besonderheiten des Verkehrs, Diss. Bern 1969
- Bundesministerium für Wirtschaft: Höchstpreisvorschriften für Energie. Gutachtliche Äußerung des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1973

- Burmeister, J.: Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, in: Die Verwaltung 1969, S. 21-46
- Christ, H./Walther, G.: Die Preisbildung in der sozialen Marktwirtschaft, Köln-Merheim 1969
- Christen, H.P.: Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, Diss. Zürich und St. Gallen 1970
- Christl, A.: Mißbrauch der Preisbindung durch Preisspaltung, in: BB 1960, S. 297-302
- Dahrendorf, R.: Markt und Plan. Zwei Typen der Rationalität, Tübingen 1966
- Decker, W.: Kosten und Entgelte des gewerblichen Güterverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des Nahverkehrs, Diss. Frankfurt a.M. 1946
- Deparade, K.: Netz- und Anschlußkosten in der Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Braunschweig 1974
- Derselbe: Die Strompreistransparenz ist größer geworden, in: BddW v. 15. Nov. 1971, S. 5
- Derselbe: Stromverschwendung durch Tarife? In: ET 1978, S. 760-761
- Derselbe: Versagen die Strompreisanpassungsklauseln? In: ET 1981, S. 22-23
- Dichgans, H.: Zum Begriff des "Mißbrauchs" im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: WuW 1958, S. 658-661
- Didden, R.: Konzessionsabgaben der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen, München 1952
- Dieckheuer, G.: Die gesamtwirtschaftliche Preisfunktion - Modelltheoretische und empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland, in: ZfdgesStW Bd. 131/1975, S. 385-415
- Diederich, H.: Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Heidelberg 1961
- Derselbe: Preisforderung in Form von Tarifen, in: ZfB 1969, S. 139-152
- Derselbe: Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden 1977
- Dohrendorf, E.-M.: Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 1952, S. 22-42

- Dolinski, U.: Untersuchung zu Fragen regional unterschiedlicher Energiepreise in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1979
- Dolinski, U./Labahn, K.-D.: Zum Problem regional unterschiedlicher Energiepreise, in: ET 1979, S. 616-621
- Dorn, G.: Die Entwicklung der industriellen Kostenrechnung in Deutschland, Berlin 1961
- Dräger, C.: Der angemessene kalkulatorische Gewinn bei öffentlichen Aufträgen, Diss. München 1964
- Drüke, K./Maak, J.: Strompreise für Sondervertrags- und Tarifikunden in der Bundesrepublik, in: ET 1981, S. 510-515
- Dünner, H.-W.: Die Wettbewerbssituation auf den Güterverkehrsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1980
- Dumke, H.-P.: Kosten-optimaler Fuhrpark-Einsatz, Buchschlag 1974
- Dusseldorp, A.M.v.: Einige Betrachtungen über Kosten und Kostenbildung im Verkehr und Transport, in: ZfV 1962, S. 133-145
- Ebisch, H.: Preisrecht, in: Brauchitsch, M.v./Ule, C.H.: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. 8: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Ergänzungsband, o.O., o.J.
- Ebisch, H./Gottschalk, J.: Preise und Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen einschließlich Bauaufträge, 3., neubearbeitete und erweiterte Aufl., München 1973
- Ehmke, H.: Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, Karlsruhe 1961
- Eisel, R.: Die Ordnung des gewerblichen Güternahverkehrs, Göttingen 1968
- Eiser, E./Riederer, J./Obernolte, W./Danner, W.: Energiewirtschaftsrecht, München, Stand: 1. Jan. 1981
- Emmerich, V.: Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1969
- Engels, W.: Mehr Markt, Stuttgart-Degerloch 1976
- Derselbe: Soziale Marktwirtschaft - verschmähte Zukunft? Stuttgart-Degerloch 1972

- Erdelmann, A.: Die Reglementierung des Güterkraftverkehrs als Ordnungsinstrument der Verkehrspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Diss. Köln 1958
- Erhard, L.: Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf und Wien 1962
- Derselbe: Zehn Thesen zur Verteidigung der Verbotsgesetzgebung, in: WuW 1951/52, S. 733-736
- Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, achte Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1965
- Derselbe: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3., unveränderte Aufl., Tübingen 1952
- Evers, H.-U.: Kontrahierungszwang und Preisrecht in der Versorgungswirtschaft, in: Emmerich, V./Lukes, R. (Hrsg.): Perspektiven der Energiewirtschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1976, S. 59-73
- Derselbe: Das Recht der Energieversorgung, München 1974
- Ewers, H.-J.: Absage an Preiskontrolleure? In: Wirtschaftsdienst 1975, S. 254-257
- Feneberg, K.: Tarifierungsprinzipien in der Elektrizitätswirtschaft, Diss. Berlin 1960
- Fettel, J.: Marktpreis und Kostenpreis, Meisenheim am Glan 1957
- Derselbe: Preispolitische Ratschläge und ihre Fragwürdigkeit, in: BFuP 1950, S. 393-395
- Fischer, G.: LSO-LSP, Preis und Kosten, zweite, neubearbeitete Aufl., Heidelberg 1954
- Fischerhof, A.: Von der alten zur neuen Tarifordnung für Elektrizität, in: ET 1972, S. 83-89
- Derselbe: Wettbewerb in der Energiewirtschaft und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: WuW 1959, S. 328-338
- Förster, K.: Allgemeine Energiewirtschaft, Berlin 1965
- Forsthoff, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 9., neubearbeitete Aufl., München und Berlin 1966
- Franzke, H.-U.: Geldhoheit und Währungssteuerung, Frankfurt a.M. 1964

- Freimuth, W.: Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung, Diss. Köln 1968
- Fricke, W.: Kollektivmonopole - Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Heidelberg 1956
- Friedman, M.: Chancen, die ich meine, Berlin-Frankfurt a.M.-Wien 1980
- Derselbe: Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart-Degerloch 1971
- Derselbe: Die Theorie der Preise, München 1977
- Gabriel, S.L.: Mißbrauch wirtschaftlicher Macht: Kriterien, Verfahren, Maßnahmen, in: WuW 1968, S. 581-603
- Derselbe: Preiskontrolle im Rahmen der Wettbewerbspolitik, Tübingen 1976
- Derselbe: "Wesentlicher" Wettbewerb und "mißbräuchliche" Preise, in: BB 1974, S. 1405-1408
- Gäfigen, G.: Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Ehrlicher, W./Esenwein-Rothe, I./Jürgensen, H./Rose, K. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd.2, 3. Aufl., Göttingen 1972
- Gahlen, B.: Hat die soziale Marktwirtschaft versagt, in: WiWo 1971, Heft 4, S. 32-33
- Galambos, P.: Der gerechte Preis, Leipzig und Wien 1937
- Galbraith, J.K.: Die moderne Industriegesellschaft, o.O. 1967
- Derselbe: Stabilitätspakt ist kein Ausweg, in: WiWo 1972, Heft 49, S. 20
- Gamm, O.F.v.: Wettbewerbsrechtliche Nebengesetze, Köln 1977
- Gandenberger, O.: Die Ausschreibung. Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Diss. Mainz 1961
- Gauglitz, H.: Probleme der Kostenermittlung als Grundlage der Tarifbildung dargestellt am Beispiel des Güterkraftverkehrs, Berlin 1959
- Geipel, E.E.: Das juristische Wesen des Preisrechts für öffentliche Aufträge, Diss. Hamburg 1958

- Gelberg, H.-G.: Kommentar zur Preisangabeverordnung, Düsseldorf 1975
- Gentz, M.: Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, in: NJW 1968, S. 1600-1607
- Gerhardt, E./Kuhlmann, P.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969
- Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen, Wiesbaden 1961
- Gilder, G.: Reichtum und Armut, Berlin 1981
- Glatz, H.: Praxis und Theorie der Preisbindung in Deutschland, Diss. Freiburg i.Br. 1974
- Götz, V.: Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG, in: NJW 1968, S. 1545-1548
- Gotthold, J.: Macht und Wettbewerb in der Wirtschaft, Köln 1975
- Derselbe: Probleme der Mißbrauchsaufsicht über marktherrschende Unternehmen, in: WRP 1975, S.93-97
- Grabitz, E.: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR Bd. 98/1973, S. 568-616
- Grebmer, K.v.: Feststellung mißbräuchlicher Preise durch Gewinnvergleiche? In: Die Unternehmung 1975, S. 143-156
- Grevsmühl, J.: Das Instrumentarium der Agrarpreispolitik in der EWG, Köln 1968
- Grimmer, K.: Die kartellrechtliche Aufsicht nach §§ 103, 104 GWB bei mißbräuchlich überhöhten Strompreisen in der Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1980
- Gröner, H.: Grundzüge einer Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft, in: Röper, B. (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, Berlin 1972, S. 47-69
- Derselbe: Möglichkeiten und Grenzen einer Preisangleichung in der Elektrizitätsversorgung, in: ET 1981, S. 24-26
- Derselbe: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975
- Gröschner, R.: Der Kraftfahrzeughandel und das Rabattgesetz, in: BB 1982, S. 1331-1335

- Gross, A.: Die Ermittlung der Vergütung für den kalkulatorischen Gewinn im Preisrecht für öffentliche Aufträge, Diss. München 1962
- Große, K.-H.: Der außertarifliche Wettbewerb der Unternehmen des Personen- und Güterverkehrs, Hamburg-Tübingen 1963
- Gutenberg, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Der Absatz, 3. Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959
- Haas, G.: Unsicherheit und Risiko in der Preisbildung, Köln-Berlin-Bonn-München 1965
- Habscheid, W.J.: Sonderveranstaltungen im Wettbewerb, in: WuW 1953, S. 526-533
- Derselbe: Zur Weitergeltung des § 9 a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb und der Anordnung des Reichsministers für Wirtschaft zur Regelung der Sonderverkaufsveranstaltungen vom 4. Juli 1935, in: GRUR 1953, S. 76-78
- Häberle, P.: Das Gemeinwohl als "Schrankenschränke"? In: AöR Bd. 95/1970, S. 617-625
- Hall, H.-J.: Rechtsprobleme der Währungsparitätfestsetzung unter besonderer Berücksichtigung des Eigentumsschutzes bei staatlichen Maßnahmen der Währungslenkung, Diss. Tübingen 1969
- Halm, G.N.: Wirtschaftssysteme. Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960
- Hamann, A.: Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied-Berlin-Darmstadt 1958
- Derselbe: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953
- Derselbe: Wirtschaftslenkung und Grundgesetz, in: BB 1951, S. 341-343
- Hamm, W.: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, in: ZfdgesStW 1962, S. 517-519
- Derselbe: Die Einordnung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr, in: ZfV 1956, S. 53-73
- Derselbe: Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964

- Hamm, W.: Schiene und Straße, Heidelberg 1954
- Derselbe: Tarifpolitik der Verkehrsbetriebe, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 5359-5367
- Derselbe: Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung, in: Röper, B. (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, Berlin 1972, S. 13-45
- Hamm, W./Waele, A.d.: Die praktische Berücksichtigung der Wegekosten bei der Gestaltung des Margentarifs, in: ZfV 1967, S. 195-209
- Hanau, A.: Schweinezyklus, in: HdSW, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 171-173
- Hartmann, B.: Preisbildung und Preispolitik, Stuttgart 1963
- Hausberger, S.: Die gemeinsame Agrarpolitik der EWG und ihre Ausstrahlungen, in: Gerhardt, E./Kuhlmann, P. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969, S. 407-417
- Hauschildt, J.: Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen im Spannungsfeld von Gewinnstreben und öffentlichen Leistungsansprüchen, Tübingen 1964
- Havlíček, D.: Die Preisbildung im gewerblichen Güternahverkehr auf der Straße, Berlin 1973
- Hayek, F.A.v.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2., erw. Aufl., Salzburg 1976
- Derselbe: Der Weg zur Knechtschaft, dritte Aufl., Erlenbach-Zürich 1952
- Derselbe: Wirtschaftspolitik im Rechtsstaat, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 183-189
- Hebel, E.: Anmerkungen zur verkehrs- und tarifpolitischen Diskussion, in: Der GV 1963, S. 346-347
- Hecker, G.: Aktuelle Fragen der Energiewirtschaft, in: ET 1978, S. 285-289
- Hegelheimer, A.: Wirtschaftslenkung und Preisintervention, Berlin 1969
- Heimann, E.: Wirtschaftssysteme und Gesellschaftssysteme, Tübingen 1954

- Heimes, A.: Die Arbeit der Tarifkommission des Güterfernverkehrs, in: Der GV 1963, S. 235-238
- Derselbe: Freier Wettbewerb im Verkehr? In: Der GV 1959, S. 27-31
- Derselbe: Die künftige Tarifbildung, in: Der GV 1960, S. 267-269
- Derselbe: Marktgerichte Verkehrsentgelte, in: Der GV 1961, S. 27-29
- Hein, G./Eichhoff, E./Pukall, A./Krien, E.: Güterkraftverkehrsrecht, Bd. 2, 3., neugestaltete Aufl., Berlin, Stand: 1981
- Helfrich, P.: Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: DIHT (Hrsg.): Ein Kreis um Otto Most, Bonn 1962, S. 37-55
- Derselbe: Tarife im gewerblichen Güterfern- und Nahverkehr unter Berücksichtigung des Werkverkehrs, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Verkehrstarife als raumordnungspolitische Mittel, Hannover 1977, S. 131-162
- Helm, J.G.: Preisrecht, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 4408-4413
- Henke, W.: Die Preiskontrolle im Wettbewerbsrecht, in: WiSt 1977, S. 434-436
- Derselbe: Preisvorschriften in der Marktwirtschaft, in: WiSt 1974, S. 345-347
- Derselbe: Wettbewerbsrecht, in: WiSt 1976, S. 23-26; S. 72-75 und S. 174-177
- Henrichs, W.: Öffentliche Einkaufsmacht und Preisrechtsordnung, in: DB 1968, S. 923-927
- Henschel, R.: Preiskontrollen als Mittel der Inflationsbekämpfung, in: Krüper, M. (Hrsg.): Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek bei Hamburg 1974, S. 88-96
- Hensel, K.P.: Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft, Stuttgart 1954
- Derselbe: Marktwirtschaft. Wirtschaftsordnungen bürgerlicher Planung, Hannover 1965
- Derselbe: Die sozialistische Marktwirtschaft in der Tschechoslowakei. Mit Dokumentation, Stuttgart 1968
- Derselbe: Studie über Planwirtschaft, in: Beckerath, E.v./Meyer, F.W./Müller-Armack, A. (Hrsg.): Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift zum 60. Geburtstag von Ludwig Erhard, Frankfurt a.M. 1957, S. 174-183

- Herwig, B.: Die Preiselastizität der Nachfrage nach Verkehrsleistungen und die Tarifautonomie, in: Der GV 1960, S. 172-173
- Hesse, H.: Preise, in: HdWW 28./29. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1981, S. 172-173
- Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Karlsruhe 1975
- Heuss, E.: Allgemeine Markttheorie, Tübingen-Zürich 1965
- Derselbe: Grundelemente der Wirtschaftstheorie, Göttingen 1970
- Hildebrandt, H.-U.: Die Anwendung der §§ 22 und 26 Abs. 2 GWB auf das Pressewesen, Diss. Hamburg 1973
- Himmler, U.: Öffentlich-rechtliche Wettbewerbsbeschränkungen, Köln-Berlin-Bonn-München 1967
- Hoener, W.: Der Güterverkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich, Opladen 1980
- Hoepfner, G.: Die Kilowattstunde hat hundert Preise, in: Der Volkswirt 1956, Heft 23, S. 14-15
- Hördemann, H.: Die Arbeit der Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik, Diss. Freiburg 1956
- Hoffmann, D.: Die Bedeutung von Preisen und Kosten bei der Mißbrauchsansicht nach § 22 GWB, in: DB 1975, S. 289-293 und S. 337-339
- Hoffmann, W.: Rechtsfragen der Währungsparität, München 1969
- Hohmann, K.: Höchst-, Fest- und Mindestpreise als Instrumente staatlicher Wirtschaftspolitik, Diss. Tübingen 1951
- Holzapfl, W.: Aktuelle Fragen der Preisauszeichnung im Licht der Rechtsprechung, in: Gewerbearchiv 1975, S. 12-16
- Derselbe: Anmerkung zum Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 8. Nov. 1968, in: BB 1969, S. 248-249
- Derselbe: Neue Preisänderungsklauseln und Wirtschaftsklauseln in Stromlieferungsverträgen mit Sonderabnehmern, in: BB 1974, S. 912-914
- Derselbe: Neue Preisfreigabeverordnung in Kraft, in: BB 1968, S. 63

- Holzapfl. W.: Strompreisbildung und behördliche Kontrollbefugnisse, in: BB 1963, S. 797-800
- Derselbe: Zur Frage der Zulässigkeit von Netzkostenbeiträgen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, in: BB 1970, S. 908-909
- Hoppmann, E.: Preiskontrolle - Mittel der Systemveränderung, in: Wirtschaftsdienst 1974, S. 389-392
- Derselbe: Preiskontrolle und Als-ob-Konzept, Tübingen 1974
- Derselbe: Preismeldestellen und Wettbewerb, in: WuW 1966, S. 97-121
- Hoth, J./Gloy, W.: Zugabe und Rabatt, Berlin-New York 1973
- Huber, E.R.: Grundgesetz und vertikale Preisbindung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968
- Derselbe: Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 1956, S. 97-102; 135-143; 172-175; 200-207
- Derselbe: Wirtschaftsverwaltungsrecht, zweite, neubearbeitete und erweiterte Aufl., Bd. 2, Tübingen 1954
- Hürlimann, W.: Kostenrechnung im Verkehrsbetrieb, in: Die Unternehmung 1960, S. 106-117
- Humboldt, W.v.: Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates, Neuauflage, Nürnberg 1946
- Hupe, R.: Schelte für den Preisprimus, in: Manager Magazin 1982, Heft 2, S. 16-20
- Huppert, W.: Monopol und Konzentration, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 1950, S. 245-292
- Derselbe: Wirtschaftslenkung. Staatliche Lenkung und Planung der industriellen Wirtschaft, Meisenheim am Glan 1955
- Immenga, U.: Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten, Tübingen 1967
- Ipsen, H.P.: Staatliche Wirtschafts-Intervention, Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung, in: JZ 1952, S. 759-761
- Jacob, H.: Preispolitik, zweite, überarbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden 1971

- Jens, U.: Möglichkeiten und Grenzen der Preiskontrolle, in: Wirtschaftsdienst 1977, S.242-246
- Jürgensen, H.: Verkehrstarifpolitik, in: HdSW, Bd. 11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 141-148
- Kade, G.: Die Grundannahmen der Preistheorie, Berlin und Frankfurt a.M. 1962
- Kalischer, C.: Die Verordnung über Freigabe der Preisänderungsklauseln für Großabnehmer und ihre Folgewirkungen, in: Tagungsberichte des Energiewirtschaftlichen Instituts, Heft 6: Die öffentliche Energieversorgung im wirtschaftlichen und politischen Kräftefeld der Gegenwart, München 1953, S. 52-68
- Kamin, H./Schweitzer-Faust, W.: Kommentar zu den Verkaufsveranstaltungen im Handel, Frankfurt a.M. 1969
- Karst, P.: Die kartellrechtliche Sonderstellung der Energieversorgungsunternehmen und ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Diss. Mannheim 1971
- Kaufer, E.: Patente, Wettbewerb und technischer Fortschritt, Bad Homburg v.d.H. 1970
- Kilger, W.: Flexible Plankostenrechnung, 3. Aufl., Köln und Opladen 1967
- Kimminich, O.: Rechtsgrundlagen für eine Neuordnung des Energiepreisrechts, in: DÖV 1970, S. 223-229
- Kirch, W.: Preiskontrolle, in: HWB, dritte, völlig neu bearbeitete Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, S. 4391-4397
- Kirschstein, F.: Marktmacht und ihre Kontrolle, München 1974
- Klein, H.H.: Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968
- Klemm, E.: Die allgemeinen Vorschriften des Preisrechts, Stuttgart 1947
- Kleps, K.: Eine Atempause - und nicht mehr. Die traurige Bilanz staatlicher Eingriffe in den Marktmechanismus, in: Die Zeit vom 7. Sept. 1973, S. 34
- Derselbe: Zur Effizienz genereller Preisstoppverordnungen und Preiskontrollen, in: WiSt 1973, S.14-19
- Kloten, N.: Die Eisenbahntarife im Güterverkehr, Basel-Tübingen 1959
- Derselbe: Thesen zu einer rationalen Tarifpolitik im Verkehr, in: Kyklos, Bd. 12/1959, S. 451-471

- Knight, F.H.: Risk, Uncertainty and Profit, Boston-New York 1921
- Knöpfle, R.: Zur Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen auf dem Preissektor, in: BB 1974, S. 862-867
- Derselbe: Zulässigkeit und Eignung des Maßstabes des Als-ob-Wettbewerbs für die Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1975
- Knüppel, H.-C.: Allgemeine Geschäftsbedingungen in der Energiewirtschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1979
- Koch, K.: Grundsätze staatlicher Preispolitik, Diss. Frankfurt a.M. 1941
- Kodal, K.: Rechtsgrundlagen und rechtliche Schranken einer Tarifpolitik als raumordnungspolitisches Mittel, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Verkehrstarife als raumordnungspolitische Mittel, Hannover 1977, S. 17-29
- König, R.: Der kalkulatorische Gewinn bei öffentlichen Aufträgen, Diss. Köln 1968
- Körber, A.: Öffentlich-rechtliche Entschädigung und Wirtschaftslenkung, Diss. Göttingen 1970
- Kolaric, V.: Eigenarten des Verkehrsmarktes als eine der Determinanten der Verkehrspolitik, in: Verkehrsannalen, Mitteilungen der österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft 1968, S. 353-366
- Krautter, K.: Die Kosten des Kraftverkehrs, Diss. Mannheim 1958
- Kreft, H.W.: Ein Margentarif in der Bewährung, in: Der GV 1959, S. 286-292
- Derselbe: Spannentarife im Güterkraftverkehr, in: Der GV 1961, S. 115-116
- Derselbe: Tarifpolitische Grundsatzfragen des Güternahverkehrs, in: Der GV 1962, S. 227-228
- Derselbe: Überlegungen zur kostenorientierten Tarifbildung im Güterkraftverkehr, Diss. Frankfurt a.M. 1978
- Kreis, H.: Fragen der Mißbrauchsaufsicht über Energieversorgungsunternehmen nach § 104 GWB, in: BB 1966, S. 561-565
- Krelle, W.: Preistheorie, Tübingen-Zürich 1961

- Kriele, M.: Plangewährleistungsansprüche, in: DÖV 1967, S. 531-538
- Krügel, H.: Preisdifferenzierung, Berlin 1936
- Krüger, H.: Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, in: DVBl. 1951, S. 361-368
- Derselbe: Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung, Hamburg 1966
- Krüger, R.: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Einteilungsmerkmale und Systematisierung, Berlin 1967
- Krüper, M.: Preisstabilisierung durch Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1974, S. 397-400
- Kruse, A.: Preisstop und Produktionskosten, Münchener Volkswirtschaftliche Studien, Heft 30, Jena 1940
- Kruse, J.: Energiewirtschaft, München 1972
- Kühne, K.: Die besonderen Aspekte der Verkehrswirtschaft, in: Archiv für Eisenbahnwesen 1965, Heft 3, S. 315-350
- Külp, B.: Grundfragen der Wirtschaft, Köln 1967
- Küng, E.: Höchstpreispolitik als Problem der theoretischen Nationalökonomie, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 49/1939, S. 101-117
- Derselbe: Interventionismus, in: HdSW, Bd. 5, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 321-329
- Derselbe: Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941
- Kuhn, N.: Die gesetzgeberisch und verwaltungsmäßig möglichen Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Frankfurt a.M. 1962
- Kuhnt, D.: Wettbewerbsrechtliche Probleme der Energieversorgungswirtschaft, in: ET 1981, S. 452-453
- Kunth, B.: Die Anpassung von Preisen in langfristigen Lieferverträgen, in: BB 1978, S. 178-181
- Kuntze, O.-E.: Preiskontrollen, Lohnkontrollen und Lohn-Preis-Indexbindung in den europäischen Ländern, Berlin-München 1973
- Lampert, H.: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München 1970
- Larenz, K.F.: Untersuchungen zur Einkommenspolitik, Tübingen 1968
- Leftwich, R.H.: Lehrbuch der mikroökonomischen Theorie, Stuttgart 1972

- Leisner, W.: Privateigentum ohne privaten Markt? In:
BB 1975, S. 1-6
- Lemper, A.: Die preistheoretischen und preispolitischen
Grundprobleme der Tarifgestaltung im Binnenverkehr,
Diss. Münster 1962
- Lenel, H.O.: Vollständiger und freier Wettbewerb als Leit-
bilder für die Wettbewerbspolitik gegenüber mächtigen
Unternehmen, in: Böhm, F.: Wirtschaftsordnung und
Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm zum
80. Geburtstag, Tübingen 1975, S. 317-340
- Lerche, P.: Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Ver-
waltung, in: DÖV 1961, S. 486-492
- Derselbe: Übermaß und Verfassungsrecht, Köln-Berlin-München-
Bonn 1961
- Derselbe: Werbung und Verfassung, München-Berlin 1967
- Liebing, H.E.: Staatliche Preisbildung für Waren und
Dienstleistungen der gewerblichen Wirtschaft und der
freien Berufe, Diss. Göttingen 1976
- Liefmann-Keil, E.: Einführung in die politische Ökonomie,
Freiburg i.Br. 1964
- Lilienfein, H.: Betriebswirtschaftliche Fragen der Elektri-
zitätsversorgung, in: VDEW (Hrsg.): Das Zeitalter der
Elektrizität, Frankfurt a.M. 1967, S. 202-208
- Linden, W.: Grundzüge der Verkehrspolitik, Wiesbaden 1961
- Lukes, R.: Das Preisrecht als Instrument zur Angleichung
des Energiepreinsniveaus, in: BB 1980, S. 1593-1598
- Derselbe: Preisvergleich und Strukturvergleich bei der
Mißbrauchsaufsicht nach §§ 103, 104 GWB, Köln-Berlin-
Bonn-München 1977
- Machenheimer, D.: Die Problematik des Kostenpreises bei
öffentlichen Aufträgen, Diss. Marburg 1972
- Mahlert, K./Schneider, H.K.: Fragen der Preiskontrolle,
der Finanzierung und der Wirtschaftsrechnung in der
amerikanischen Energie- und Wasserversorgung, München
1957
- Malzer, G.: Anschlußkosten, Baukostenzuschüsse und Netz-
kostenbeiträge unterliegen dem Preiserhöhungsverbot,
in: BB 1971, S. 1179-1182

- Malzer, G.: Die Auswirkungen des Kartellgesetzes auf das deutsche Energierecht, in: NJW 1974, S. 441-445
- Derselbe: Bestimmungsrecht der Energieversorgungsunternehmen, Liefersperre, Zahlung unter Vorbehalt und Wettbewerb, in: NJW 1974, S. 1899-1900
- Derselbe: Energie- und kartellrechtliche Fragen der Stromversorgung, in: BB 1969, S. 514-519
- Derselbe: Fragen des Preis-, Kartell- und Steuerrechts in der Energieversorgung, in: DB 1968, S. 1055-1058
- Derselbe: Das Recht der Energielieferungsverträge, Heidelberg 1976
- Derselbe: Sind die von verschiedenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhobenen Netzkostenbeiträge zulässig und unterliegen die Anschlußkosten und Baukostenzuschüsse noch dem Preisstop? In: BB 1970, S. 423-427
- Mann, L.: Volkswirtschaftlich richtige Kostenrechnung, Berlin 1950
- Marbach, F.: Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950
- Markert, F.: Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen, Diss. Erlangen-Nürnberg 1978
- Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz, München Stand: Sept. 1981
- Meinhold, H.: Preispolitik, in: HdSW, Bd. 8, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1964, S. 499-511
- Mellerowicz, K.: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1, neunte, unveränderte Aufl., Berlin 1956
- Mering, O.v.: Marginale Preistheorie und tatsächliche Preisbildung, in: ZfdgesStW, Bd. 110/1954, S. 80-87
- Merklein, R.: Die Deutschen werden ärmer, Hamburg 1982
- Mestmäcker, E.-J.: Das marktbeherrschende Unternehmen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Tübingen 1959
- Derselbe: Verpflichtet § 22 GWB die Kartellbehörde marktbeherrschenden Unternehmen ein Verhalten aufzuerlegen, als ob Wettbewerb bestünde? In: DB 1968, S. 1800-1806
- Meyer-Thoms, G.: Lohn- und Preiskontrollen als Instrument der Stabilitätspolitik, Begründung und Wirksamkeit, Bochum 1978

- Meysenburg, H.: Bemerkungen zu aktuellen Fragen der Stromwirtschaft, in: ET 1969, S. 487-490
- Michaelis, H./Rhösa, C.A.: Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen einschließlich Beschaffungswesen, Stuttgart-Wiesbaden, Stand: Dez. 1980
- Miethner, M.: Kosteneinflußfaktoren in Güterverkehrsbetrieben, Diss.Hamburg 1968
- Miksch, L.: Die Preise von Morgen, München 1949
- Derselbe: Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2., erweiterte Aufl., Godesberg 1947
- Derselbe: Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob, in: ZfdgesStW 1949, S. 310-338
- Miksch, L./Rubarth, W.: Die Preisfreigabe. Wirtschaftspolitik und Recht, Siegburg/Rhdl. 1948
- Mises, L.v.: Preistaxen, in: HdStW, vierte gänzlich umgearbeitete Aufl., sechster Band, Jena 1925, S. 1055-1074
- Mönig, W.: Determinanten des Elektrizitätsangebots und volkswirtschaftliche Kriterien zu seiner Beurteilung, Diss. Köln 1975
- Möschel, W.: Marktmacht und Preiskontrolle, in: BB 1976, S. 49-53
- Derselbe: Der Oligopolmißbrauch im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Tübingen 1974
- Derselbe: Preiskontrollen über marktbeherrschende Unternehmen, in: JZ 1975, S. 393-399
- Derselbe: Rechtsordnung zwischen Plan und Markt, Tübingen 1975
- Molitor, B.: Marktwirtschaft - nur eine Organisationstechnik, in: WiWo 1971, Heft 5, S. 36-38
- Morlock, A.: Die Preispolitik öffentlicher Unternehmungen in der Elektrizitätswirtschaft, Diss. Berlin 1967
- Most, O.: Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Bielefeld 1954
- Müller, H.: Staatliche Preislenkung bei öffentlichen Aufträgen, Diss. Göttingen 1970
- Müller, K.: Preisbildung öffentlicher Aufträge an das Baugewerbe, Bonn 1977

- Müller-Armack, A.: Die zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 63-78
- Derselbe: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1948
- Derselbe: Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 19-34
- Müller-Hermann, E.: Wettbewerb und Ordnung. Grundlage der Verkehrspolitik, Darmstadt 1954
- Münz, P./Haselau, K./Liebert, E.: Güterkraftverkehrsgesetz, 2., überarbeitete Aufl., Bonn-Bad Godesberg 1976
- Munzinger, D.K.: Mißbräuchliche Preise, Preisbildungssysteme und Preisstrukturen nach § 22 GWB, Köln-Berlin-Bonn-München 1977
- Muthesius, V.: Das Gespenst der wirtschaftlichen Macht, Frankfurt a.M. 1960
- Derselbe: Die Wirtschaft des Wettbewerbs, Wiesbaden 1948
- Nagel, D.: Möglichkeiten und Grenzen einer Wettbewerbsregelung für die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bochum 1966
- Napp-Zinn, A.F.: Von den Verkehrsbedürfnissen und den Zweckgruppen des Verkehrs, in: ZfV 1935/36, S. 49-61
- Nell-Breuning, O.v.: Preis, Preisgerechtigkeit, in: Staatslexikon, Bd. 4, fünfte, von Grund aus neu bearbeitete Aufl., Freiburg i.Br. 1931, Sp. 358-369
- Nipperdey, H.-C.: Wirtschaftsrecht, in: HdWW, Bd. 2: Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1959, S. 1543-1687
- Oberlack, H.-W./Böke, E.: Energiepreisentwicklung und allgemeine Preisbewegung, Köln und Opladen 1962
- Oehler, W.: Parens Patriae-Verfahren. Ein Weg zur Preiskontrolle im US-Antitrustrecht, in: Recht der internationalen Wirtschaft 1978, S. 297-301
- Oettie, K.: Verkehrspolitik, Stuttgart 1967
- Opladen, L./Sack, R.: Verkehrswesen, Stuttgart 1965

- Ortmann, F.W.: Die Errichtung des europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1966
- Ottel, F.: Wettbewerb Schiene - Straße im Güterverkehr, Düsseldorf 1955
- Otto, F.: Probleme der Preisauszeichnung bei Waren, in: Gewerbearchiv 1973, S. 117-118
- o.V.: Kontrollen ohne Effekt, in: WiWo 1982, Heft 28, S. 24
- o.V.: Preisrechtliche Bindung von Baukostenzuschüssen und Netzkostenbeiträgen, in: BB 1971, S. 765
- Peter, H.: Einführung in die politische Ökonomie, Stuttgart und Köln 1950
- Derselbe: Freiheit der Wirtschaft, Köln 1953
- Peters, H.-R.: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966
- Pilz, F.: Das System der sozialen Marktwirtschaft, München 1974
- Pirath, C.: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, zweite erweiterte Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949
- Plate, R.: Agrarmarktpolitik, Bd. 2: Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG, München-Basel-Wien 1970
- Pohl, H.: Tarifüberwachung im Güternahverkehr, in: Der GV 1960, S. 200-202
- Popper, K.R.: Die öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus, in: Ordo, Bd. 8, Düsseldorf und München 1956, S. 7-17
- Derselbe: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 1: Der Zauber Platons, 6. Aufl., München 1980
- Derselbe: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2: Falsche Propheten, 6. Aufl., München 1980
- Precht, G.M.: Kostenrechnung und Tarifbildung von Schiene und Straße im Güterfernverkehr, Düsseldorf 1958
- Derselbe: Selbstkostenberechnung für den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen, 3. Aufl., Nürnberg 1958
- Predöhl, A.: Marktwirtschaft im Verkehr, in: Der Volkswirt 1954, Heft 28, S.13-19

- Predöhl, A.: Planwirtschaft und Marktwirtschaft im Verkehrswesen, in: Wirtschaftsdienst 1950, Heft 5, S. 11-17
- Derselbe: Pragmatische Verkehrspolitik und Liberalisierungstendenzen in der Verkehrswirtschaft, in: Seidenfus, H.St. (Hrsg.): Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 9-18
- Derselbe: Verkehr, in: HdSW, Bd. 11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 102-111
- Derselbe: Verkehrspolitik, in: HdSW, Bd. 11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 130-136
- Derselbe: Verkehrspolitik, Göttingen 1958
- Preiser, E.: Die soziale Problematik der Marktwirtschaft, München 1951
- Derselbe: Wettbewerbspreis und Kostenpreis, in: Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin 1942, S. 107-129
- Pribilla, M.E.: Kostenrechnung und Preisbildung. Das Recht der Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen, München Stand: Feb. 1971
- Püttner, G.: Das Recht der kommunalen Energieversorgung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967
- Pütz, T.: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948
- Ragati, M.: Die rechtliche Beurteilung der Preisbildung in der Elektrizitätsversorgung, Diss. Würzburg 1969
- Rebhan, A.: Die Differenzierung der deutschen Gütertarife zwischen Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Kraftwagen, Düsseldorf 1959
- Recktenwald, H.C.: Markt und Staat, Göttingen 1980
- Derselbe: Zweihundert Jahre Grundlagen einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, in: WiSt 1976, S. 236-240
- Reich, N.: Mißbrauch der Mißbrauchsaufsicht durch Preiskontrolle über marktbeherrschende Unternehmen? In: ZfR 1975, S. 159-163

Reimer, E./Krieger, A.: Zugabe- und Rabattrecht, Köln-Berlin 1955

Resch, I.: Das volkswirtschaftliche Ordnungsproblem vom Standpunkt der Marktpreisbildung dargestellt am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft, Diss. Wien 1966

Richter, R.: Preistheorie, Wiesbaden 1963

Ridder, H.: Preisrecht ohne Boden, in: AöR, Bd. 87/1962, S. 311-335

Riedner, W.: Die Widerstände gegen staatliche Preismaßnahmen, Diss. Mannheim 1952

Rieger, W.: Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. unveränderte Aufl., Erlangen 1964

Rinck, G.: Preisherabsetzung von Hoher Hand, in: AcP 1952/53, S. 481-508

Derselbe: Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1972

Rittig, G.: Gemeinwirtschaftsprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, Frankfurt a.M.-Köln 1977

Derselbe: Die Indeterminiertheit des Preissystems, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1950 und 1951, S. 213-244 und S. 62-91

Röck, W.: Preisbildung durch Markt-Macht-Staat, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978

Röper, B.: Die Konkurrenz und ihre Fehlentwicklungen. Untersuchungen über Störungen der Marktwirtschaft, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 6, Berlin 1952

Röpke, W.: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Zürich 1942

Derselbe: Die Ordnung der Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1948

Derselbe: Staatsinterventionismus, in: HdStW, Ergänzungsband zur 4. Aufl., Jena 1929, S. 861-882

Roeser, O.: Marktstruktur, Marktverhalten und Marktordnung im Güterverkehr, in: DIHT (Hrsg.): Ein Kreis um Otto Most, Bonn 1962, S. 20-36

- Rohrscheidt, K.v.: Preistaxen, in: HdStW, Bd. 6, vierte, gänzlich umgearbeitete Aufl., Jena 1925, S. 1055-1074
- Roller, H.: Die Elektrizitätswirtschaftliche Kostenrechnung, ihre technischen und ökonomischen Grundlagen, ihr Aufbau, ihre Durchführung und ihre organisatorischen Voraussetzungen, Diss. Mannheim 1958
- Derselbe: Die Kunst der Strompreisbildung, in: Der Volkswirt 1957, Beilage zu Heft 36, S. 18-20
- Rubarth, W.: Zur Rechtsgültigkeit der Preisverordnungen, in: NJW 1952, S. 957-959
- Rüstow, A.: Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, 2. Aufl., Düsseldorf 1950
- Rupp, H.H.: Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1974
- Derselbe: Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination, in: NJW 1968, S. 569-573
- Salje, P.: Preismißbrauch durch Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Typische Fallgruppen und Methodenprobleme, Köln-Berlin-Bonn-München 1978
- Samuelson, P.A.: Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung, zweite, vollständig neu bearbeitete Aufl., Köln 1955
- Sandner, N.: Strompreise und industrielle Stromerzeugungskosten in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1967, Essen 1969
- Sauter, H.: Zum Bericht des BKartA über seine Tätigkeit im Jahre 1974, in: WRP 1975, S. 477-483
- Sax, E.: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Bd. 1: Allgemeine Verkehrslehre, 2. Aufl., Berlin 1918
- Schachtschabel, H.G.: Der gerechte Preis, Berlin 1939
- Schäfers, B.: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, Stuttgart 1973
- Scheiderer, L.: Stromwirtschaftliche Unterscheidungsmerkmale bei Sondervertragskunden und ihre Konsequenzen für die Preisgestaltung, in: ET 1979, S. 607-615
- Scheuner, U.: Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1971

- Schiller, K.: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966
- Schlecht, O.: Soziale Marktwirtschaft als permanente Herausforderung, in: Gemper, B. (Hrsg.): Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, Köln 1973, S. 48-70
- Schmalenbach, E.: Kostenrechnung und Preispolitik, 7. Aufl., Köln und Opladen 1956
- Schmeltzer, K.: Die Konzessionsabgaben der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1974
- Schmidt, F.: Grundsätze der Preispolitik, in: ZfB 1933, S. 513-523
- Schmidt, R.: Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971
- Schmidt-Preuß, M.: Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, Baden-Baden 1977
- Schmidtchen, D.: Der "politische Preis", in: WiSt 1974, S. 17-21
- Derselbe: Politische Ökonomie staatlicher Preisinterventionen, Berlin 1973
- Schmitt, A.: Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang, in: Ordo, Bd. 3/1950, S.173-210
- Schmitz, E.: Das Recht der öffentlichen Aufträge im gemeinsamen Markt, Baden-Baden 1972
- Schmüser, H.: Das Preisverhalten öffentlicher Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Geldwertstabilität, Diss. Frankfurt a.M. 1975
- Schneider, E.: Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil 2, 9., durchgesehene Aufl., Tübingen 1964
- Schneider, H.K.: Alternative Konzeption für die Energiewirtschaftspolitik, in: Schmidt, H. (Hrsg.): Energiewirtschaft und Energiepolitik in Gegenwart und Zukunft, Berlin 1966, S. 189-200
- Derselbe: Über Grenzkostenpreise und ihre Anwendung im Energie- und Verkehrssektor, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1963, S. 206-236
- Derselbe: Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, in: Burgbacher, F. (Hrsg.): Ordnungsprobleme und Entwicklungstendenzen in der deutschen Energiewirtschaft, Festschrift für Theodor Wessels, Essen 1967, S. 19-47

- Schneider, H.K./Wittmann, W./Würgler, H.: Stabilisierungs-
politik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975
- Schneider, R.: Elektrizitätswirtschaft unter wettbewerbs-
politischem Aspekt, Diss. Kiel 1966
- Schnettler, A.: Öffentliche Betriebe, Essen 1956
- Schnurr, M.: Öffentliches Preisrecht/Sein Sinn und Wider-
sinn, München 1948
- Schroiff, F.J.: Tarifpolitik, in: Handwörterbuch der Raum-
forschung und Raumordnung, Hannover 1966, Sp. 2068-2083
- Schürholt, H.: Gemeinwirtschaftsprinzip und Preisbildung bei
öffentlichen Unternehmen aus gesamtwirtschaftlicher
Sicht, Berlin 1979
- Schulz-Kiesow, P./Böttger, W.: Zur Frage der Einführung des
Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen,
des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt, in: ZfV
1963, S. 213-248
- Schumpeter, J.A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie,
fünfte Aufl., München 1980
- Seebohm, H.-C.: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik,
Darmstadt 1954
- Seelmäcker, H.-J.: Die Agrarfinanzierung der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft, Diss. Hamburg 1969
- Seidenfus, H.St.: Die "Eigengesetzlichkeit" des Verkehrs -
ein Anpassungsproblem, in: ZfV 1961, S. 159-169
- Derselbe: Tarifgebundene Beförderungsentgelte im allgemei-
nen Güternahverkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
Göttingen 1977
- Derselbe: Verkehrsmärkte, Marktform, Marktbeziehung, Markt-
verhalten, Basel-Tübingen 1959
- Siebert, H.: Einführung in die Volkswirtschaftslehre,
Teil 1: Preistheorie, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1977
- Sieburg, F.: Robespierre, Stuttgart 1978
- Silzer, E.: Die Problematik der westdeutschen Elektrizitäts-
wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Strom-
versorgung und Strompreisgestaltung für industrielle
Sonderabnehmer, Diss. Nürnberg 1959
- Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung
seiner Natur und seiner Ursachen. Aus dem Englischen
übertragen von H.C. Recktenwald, München 1974

- Sölter, A.: Zur Weiterentwicklung der Wettbewerbsordnung, in: Gemper, B. (Hrsg.): Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, Köln 1973, S. 201-233
- Solling, H.E.: Kosten und Preise in der Elektrizitätsversorgung der Bundesrepublik Deutschland, Gräfelfing 1971
- Sombart, W.: Die drei Nationalökonomien. Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft, München-Leipzig 1930
- Spanner, H.: Zur Verfassungskontrolle wirtschaftspolitischer Gesetze. Eine "Economical-Question-Doktrin" des BVerfG, in: DVV 1972, S. 217-220
- Spiess, W.: Der Tarif. Eine enzyklopädische Studie, Berlin 1931
- Stabenau, H.: Zum Thema: Margentarife, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung 1970, Heft 42, S. 2
- Stackelberg, H.v.: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, zweite, photomechanisch gedruckte Aufl., Tübingen-Zürich 1951
- Stoffers, E.: Gleitende Paritäten und erweiterte Bandbreiten, Berlin 1972
- Storsberg, G.: Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Brüssel-Mainz 1963
- Derselbe: Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: ZfV 1968, S. 65-78
- Derselbe: Die ökonomische Problematik administrierter Preise im Güterverkehr, in: ZfV, S. 125-142
- Strahringer, W.: Gleitende Strompreise. Preisformeln für Wirkstrom in Sonderabnehmerverträgen, Frankfurt a.M. 1952
- Strisch, H.: Die Stellung der Landwirtschaft in der Marktwirtschaft, Diss. Erlangen 1956
- Surányi-Unger, T.: Nationale und internationale Preispolitik, Jena 1938
- Tagwerker, H.: Beiträge zur Methode und Erkenntnis in der theoretischen Nationalökonomie, Wien 1957
- Tegelen, O.W.v.: Güterkraftverkehrsgesetz, Frankfurt a.M. Stand: Sept. 1981
- Tetzner, H.: Rabattgesetz, Berlin 1963
- Derselbe: Sonderveranstaltungen und Sonderangebote im Einzelhandel nach der Anordnung vom 4.7.1935, Stuttgart-München-Hannover 1979

- Thiele, W.: Wirtschaftsverfassungsrecht, 2. Aufl., Göttingen 1974
- Tinbergen, J.: Wirtschaftspolitik, Freiburg i.Br. 1968
- Trimarchi, P.: Die rechtliche Beurteilung abgestimmter Verhaltensweisen auf oligopolistischen Märkten, in: GRUR-Int. 1970, S. 311-320
- Tschierswitz, R.: Der kalkulatorische Gewinn des betriebs-eigenen Selbstkostenpreises, in: BFuP 1957, S. 31-41
- Tuchtfeldt, E.: Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Stützel, W./Watrin, C./Willgerodt, H./Hohmann, K. (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981, S. 83-104
- Ule, C.H.: Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 20.5.1955, in: DVBl. 1955, S. 770-773
- VDEW (Hrsg.): Sichere Stromversorgung und kostengerechte Strompreise, o.O. 1979
- Derselbe (Hrsg.): Stellungnahme der Elektrizitätswirtschaft zum Ersten Zwei-Jahres-Gutachten der Monopolkommission sowie zu Fragen des Strukturvergleichs bei der Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB, Frankfurt a.M. 1977
- Derselbe (Hrsg.): Strompreise für Sonderabnehmer, Frankfurt a.M. 1971
- Derselbe (Hrsg.): Kostenrechnung der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1958
- Völkel, H.: Die Regelung des Wettbewerbs in der Marktwirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1971
- Vogt, H.: Probleme der Versorgungswirtschaft, München 1950
- Voigt, F.: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Berlin 1960
- Vormbaum, H.: Differenzierte Preise, Köln und Opladen 1960
- Voss, W.: Die Besonderheiten des Verkehrs in ihrer Bedeutung für die gemeinsame Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Archiv für Eisenbahnwesen 1962, S. 344-368
- Wächter, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Gerhardt, E./Kuhlmann, P. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969, S. 418-484

- Walther, V.: Das öffentliche Auftragswesen, München 1979
- Warm, R.: Preiskontrollen. Dirigismus kuriert Symptome,
in: Der Arbeitgeber 1974, S. 373-374
- Weber, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 4. Aufl.,
München und Leipzig 1932
- Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, vierte, neu heraus-
gegebene Aufl., besorgt von Johannes Winckelmann, Tübingen 1956
- Weber, W.: Eigentum und Enteignung, in: Neumann, F.L./
Nipperdey, H.C./Scheuner, U. (Hrsg.): Die Grundrechte
Bd. 2, Berlin 1954, S. 331-399
- Derselbe: Zur Gültigkeit des Preisgesetzes, in: DÖV 1957,
S. 33-36
- Weddigen, W.: Grundzüge der Allgemeinen Volkswirtschafts-
politik, Wiesbaden 1966
- Wehberg, B.: Grenzen der Strompreisbildung, München 1952
- Wessels, T.: Elektrizitätswirtschaft, in: HdSW, Bd. 3,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 184-189
- Derselbe: Neuere Preisbildungsprinzipien in der Energiewirt-
schaft, in: Tagungsberichte des Energiewirtschaftlichen
Instituts, Heft 8: Neuere Entwicklungen in der Energie-
preisbildung, München 1956, S. 14-29
- Derselbe: Offene Fragen der Energiewirtschaft, in: Wessels,
T. (Hrsg.): Wirtschaftliche und rechtliche Grundfragen
der Energiewirtschaft, München 1949, S. 5-12
- Willeke, F.-U.: Marktbeherrschung und Mißbrauch von Markt-
macht, in: WuW 1975, S. 533-549
- Willeke, R.: Margentarife - Ein Weg zur Wettbewerbsordnung
des Verkehrs, in: ZfV 1964, S. 71-81
- Wittig, P.: Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrund-
satzes im System des Grundgesetzes, in: DÖV 1968,
S. 817-825
- Wöhe, G.: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschafts-
lehre, 11. Aufl., München 1973
- Wöhlken, E.: Schweinezyklus, in: WiSt 1976, S. 26-29
- Wölte, H.: Die Neuordnung des Marktzuganges im gewerblichen
Güterfernverkehr, Göttingen 1969

Woll, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 6., verbesserte und ergänzte Aufl., München 1978

Derselbe: Preisregulierung, staatliche, in: HdWW, 28./29. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1981, S. 202-207

Derselbe: Die Wettbewerbsordnung ist das demokratischste Lenkungsinstrument, in: WiWo 1971, Heft 3, S. 37-39

Zachcial, M./Fitter, J.C./Solzbacher, F.: Preisbildungstheorie und -politik im Verkehrswesen, Opladen 1975

Zeiger, K.: Öffentlicher Auftrag und LSP-Kalkulation, Hamburg 1959

Zejschwitz, F.v.: Rechtsprobleme eines administrativen Preis- und Lohnstops, in: DB 1973, S. 1435-1442

Zinn, K.G.: Preissystem und Staatsinterventionismus, Köln 1978

Zipfel, W.: Preisrecht, München und Berlin, Stand: 1963

Zumstein, M./Gertsch, M./Hochreutener, N.: Probleme der Preis-, Lohn- und Gewinnüberwachung, Zürich 1975

Lebenslauf

Am 25. April 1957 wurde ich, Claus Christian Michael Putzke, als Sohn des Kaufmanns Heinz Putzke und seiner Ehefrau Christa, geb. Hofmann, in Neustadt bei Coburg geboren. Nach dem Besuch der Volksschule von 1963 - 1967 wechselte ich auf das mathematisch-naturwissenschaftliche Arnold-Gymnasium in Neustadt bei Coburg, wo ich im Frühjahr 1976 die Reifeprüfung ablegte. Zum Wintersemester 1976/77 begann ich das Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg. Nach neun Semestern bestand ich im Frühjahr 1981 die Diplomprüfung für Kaufleute mit der Gesamtnote "gut". Seit Mai 1981 bin ich mit der vorliegenden Dissertation am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Professor Dr. W. Henke, beschäftigt.

